











الوجيز في  
النظم الادارية

تأليف

دكتور  
محمد طلعت الغنيمي  
مدرس العلوم السياسية

دكتور  
محمد طه بدوي  
استاذ العلوم السياسية

بكلية التجارة في جامعة الاسكندرية



الناشر  
دار المعارف بمصر



طبعة معهد وون بوسكو  
تاسيفون ٢٧٥٩٣ بالاسكنديريه



هذه مذكرات موجزة في مادة الإدارة العامة ،  
وضعناها لطلاب السنة الثانية بكلية التجارة في  
جامعة الاسكندرية ، تمكينا لهم وتيسيرا عليهم ،  
والله يتم نوره .

الاسكندرية في سبتمبر ١٩٥٧







# فصل تمهيدي

في

تقدمة الدراسة ومعنى « الإدارة العامة »







## تقدمة

يكاد يكون علم الإدارة العامة وليد جيلنا فهو أحدث ثمار أنتجتها دراسات العلوم السياسية . ذلك أن الإدارة — رغم أنها من أظهر وجوه الدولة كما سنرى — إلا أنها لم تحتل مكانة من اهتمام الكتاب والباحثين إلا مؤخرا .

ولعل الذى أخر ظهور علم « الإدارة العامة » يرجع إلى تطور وظيفة الدولة لأن فلسفة كل عصر — كما قال هيجل — ليست سوى روح ذلك العصر . فطبيعى فى عصور تكون فيها وظائف الدولة بسيطة غير معقدة أن يتجه جل اهتمام الفقهاء إلى دراسة طبيعة الدولة ومدلول السيادة وأن يدور التساؤل عمن له حق صناعة القانون — أما تطبيق القانون فكان مسألة جزئية لا تشغل بال الكثيرين لأن هذا التطبيق ما كان ليثير من الجدل أو تعترضه من الصعاب ما يلفت الأنظار إلى معالجته بارساء قواعد علم يدرس هذه المشاكل .

فلما تعددت وظائف الدولة وتعقدت وسهلت المواصلات وسائل الارتباط والاتصال دعت الضرورة إلى محاولة وضع قواعد لتنظيم نشاط الدولة فى داخل إقليمها — وكانت هذه القواعد هى الأسس الأولى لعلم الإدارة العامة .

والحق أن أوربا — بل والممالك القوية المطلقة — هى التى يرجع إليها الفضل فى خلق علم الإدارة العامة وتنسيق نظم للإدارة العامة تضبط نشاطها الداخلى . وهذا أمر منطقي إذ ليس من السهل أن يبدأ هذا الإبتداع فى دول ديمقراطية لا بد فيها من أن تناقش النظم المقترحة وأن توضع تحت مجهر الجدل فى حين كان الأمر سهلا بالنسبة للحاكم المطلق إذ ما يمليه — إذا اقتنع



بسلامة تنظيم معين - إلا أن يصدر أمرا باجراء هذا التنظيم فيأخذ مجاله إلى التطبيق الفوري . فلا عجب - وهذه هي الحقيقة - أن نقول إن بروسيا في عهد فردريك الأكبر ومن خلفه ، وفرنسا في عهد نابليون هي التي سبقت دول العالم إلى وضع أسس علم « الإدارة العامة » . ولم تستجب بريطانيا إلى هذه الضرورة إلا على مهل ، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد ظلت بعيدة عن هذا المجال من الدراسة إلى أواخر القرن الماضي حيث هبت فيها صيحات قوية - تصدرها رئيسها الراحل ودرو ولسن عندما كان استاذا جامعيا - لاقتباس النظم الإدارية الفرنسية والألمانية والعمل على أقلمتها بظروف البيئة الأمريكية .

والذى ينعم النظر في طابع الإدارة العامة اليوم يجد أنها أصبحت تتميز بظاهرة لم تكن لها في القديم ، ألا وهي ظاهرة البيروقراطية . فالإدارة العامة اليوم ذات طابع بيروقراطى واضح إلى حد دعى André Pielre إلى أن يقول إن الجماعات تبدأ بنظم ذات طابع دينى وتنتهى بنظم ذات طابع بيروقراطى. Les Sociétés naissent dans la religion et finissent dans la bureaucratie.

والبيروقراطية لفظة ابتدعها الاقتصادى الفيزيوقراطى Vincent de Gourmay سنة ١٧٤٥ متأثرا في هذا بمذهبه الذى يفضل سيادة الطبيعة على سيادة البشر ، ذلك أن بيروقراطية كلمة مركبة من جزئين هما : Bureaux أى مكتب ، Cratie وتشير إلى معنى القوة والسلطة . فهو بذلك يريد أن يصف الإدارة بأنها تتميز بتعسف المكاتب وجورها ، وهو لازال يجد صداه في رأى العام إلى وقتنا هذا إذ قلما تذكر الإدارة أو يكون انوظفون محل حديث إلا وتضمن الذكر أو الحديث نقدا لتعسف الإدارة وجور موظفيها سواء بحق أو بغير حق . ولعل هذا هو الذى دعى البعض إلى محاولة محاربة ظاهرة البيروقراطية ولكنهم فشلوا في ذلك وانتهى الصراع بأن ابتلعت البيروقراطية خصوصها . ويكفى أن نقول إن كل محاولة للرقابة أو التنسيق أو الإشراف



أو ما إلى ذلك إنما تحتاج إلى انشاء مكاتب جديدة الأمر الذى يوطد مظاهر البيروقراطية بدلا من أن يخطمها .

ويبدو لنا أن ما يوجه من نقد إلى البيروقراطية يرجع فى أغلبه إلى أن القوانين — فى تطبيقها — لا يمكن أن تقابل حاجة كل مواطن بذاتها لأن الإدارة لا يمكنها أن تكون كالحائك الذى يحبك لكل شخص لباسا على مقياسه . وقد حاول علم الإدارة التغلب على هذا النقد إلى حد ما بنظام اللامركزية حيث يمكن للهيئات المحلية أن تقدر — على نحو أكثر مقاربة للعدالة — مصالح المواطنين الشخصية ، ومن ثم وجدت سلطات مركزية وسلطات موزعة على نحو ما سنرى فيما بعد . ولما كانت البيروقراطية تقوم عملا على موظفين يمارسون مهام أعمالهم عادة وهم جلوس على مكاتب — ومن هنا نشأت التسمية — فقد أصبح علم الإدارة العامة يهتم لشئون هؤلاء الموظفين من حيث هم عمال الإدارة العامة .

وطبيعى والإدارة فى ممارستها لنشاطها كثيرا ما تقوم بينها وبين الجمهور علاقات — والجمهور ينظر إلى الإدارة فى كثير من الأحيان على أنها تميل إلى التعسف والخبور كما قلنا — طبيعى أن يهتم علم الإدارة العامة برسم قواعد لرقابة الإدارة فى نشاطها ومحاسبتها على ما قد ترتكبه من أخطاء .

وهكذا تجمعت لعلم الإدارة موضوعات واندرجت تحت عنوانه دراسات هى التى سنعرضها بإيجاز فى فصول هذا الكتاب ، ومن الطلى أن نقدم لهذه الدراسة بتحديد مدلول « الإدارة العامة » الذى نعنيه هنا .

### مدلول « الإدارة العامة » فى دراستنا هذه :

يقصد بالإدارة العامة صورة من صور السلطة التنفيذية توصف بها الأخيرة عند مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية ، فتعبير « السلطة التنفيذية »



تعير عام يعنى مدلولا واسعا تندرج تحته مدلولات أخرى هي : السلطة الحكومية والسلطة الادارية والسلطة القضائية .

ولكن ما هو المعيار الذي يمكن على أساسه أن نصف السلطة التنفيذية بواحد من الأوصاف الثلاث السابقة، متى نقول انها حكومة أو إدارة أو قضاء؟ قد تسهل هذه التفرقة لو اعتمدنا على معيار شكلي وذلك بالرجوع إلى الهيئة التي صدر عنها هذا التصرف ، فان هو صدر من الحكومة فهو مباشرة للسلطة الحكومية وان صدر عن الهيئات الإدارية فهو مباشرة للسلطة الإدارية وان صدر عن القضاء فهو مباشرة للسلطة القضائية ، ولكن هذا المعيار الشكلي معيار غير دقيق لأن بعض الهيئات التي يصدر عنها تصرفات قد تختلف في جوهرها عن شكلها فمثلا سلطة الرئيس في إلغاء قرارات مرسومه بناء على تظلم رفع إلى الرئيس من أحد أفراد الجمهور هي سلطة قضائية في مادتها إدارية في شكلها ، وإذن فلا يمكن هنا أن يقال إن اقرار الإلغاء هو مباشرة لسلطة إدارية الا من الناحية الشكلية فحسب أي لأنه صدر من رئيس إداري بينما هذا القرار في موضوعه هو قضاء في تظلم ، أي هو مباشرة لسلطة قضائية من الناحية الموضوعية لأن موضوع القرار قضاء .

لهذا اجتهد الفقهاء في البحث عن معيار موضوعي للتفرقة بين هذه المظاهر الثلاث من نشاط السلطة التنفيذية .

فقال بعض الفقهاء بأن اختصاصات الحكومة هي التي تتناول بعض مصالح الدولة العامة في الداخل والخارج ويكون موضوعها داخلا في نطاق القانون الدستوري .

ويرى آخرون أن الوظيفة الحكومية هي التي تتناول تصريف الشؤون الاستثنائية المتعلقة بالوحدة السياسية للدولة ومصالحها الوطنية الكبرى أما الوظيفة الإدارية فتشمل في جوهرها القيام بالشؤون العادية للجمهور .

ويذهب فريق ثالث إلى أن أعمال الحكومة تتناول أحكام الدستور ونشاط السلطات العامة والعلاقات بين السلطات العامة داخل الدولة وبين الدولة من جهة وغيرها من الدول الأخرى ، أما الإدارة فتتناول التطبيق اليومي للقوانين والإشراف على العلاقات بين الأفراد والإدارات المختلفة من ناحية وبين هذه الإدارات وبعضها البعض من ناحية أخرى .

لكن هذه التعريفات تعتمد جميعها على معايير غامضة غير محددة بسبب دقة التفرقة وصعوبة إيجاد معيار جامد لها ، ولذا يمكن أن نقول إن الحكومة والإدارة يجمعها سلم واحد درجاته العليا هي الحكومة ودرجاته الدنيا هي الإدارة ، فالحكومة تختص بالشئون الأكثر خطورة كإبرام المعاهدات وإعلان الحرب أما الإدارة فتقوم بالشئون الأقل خطورة التي ما كان النشاط الخاص ليكنى عادة لاشباعها بطريقة مرضية لو أنها تركت له ، ومثل ذلك ترتيب المصالح العامة وتولية وعزل الموظفين .

وإذا اتخذنا من التجنيد مثلاً لتوضيح الفرق بين السلطتين - الحكومية والإدارية - يمكن أن نقول إن حق الدولة في فرض التجنيد الإلزامي يعتبر مباشرة لسيادتها أي لسلطتها الحكومية ، أما تنظيم التجنيد وتنظيم الجيش فتقوم به في حدود سلطتها الإدارية .

أما السلطة القضائية فهي وظيفة الفصل في الخصومات بحكم ملزم لأطراف النزاع ، وعلى هذا حيث تكون مهمة السلطة التنفيذية أن تتدخل في مركز قانوني لتطبق عليه قاعدة قانونية عن طريق حكم ملزم فإن هذه المهمة تدخل في الوظيفة القضائية أي تعتبر مباشرة للسلطة القضائية .

ومن ثم يمكن تعريف « الإدارة العامة » إجمالاً بأنها مجموعة الهيئات والسلطات التي تضطلع بمختلف مظاهر تدخل الدولة في حياة الجماعة على أساس الأهداف التي تحدد السلطة السياسية علاماتها وفي حدود النطاق الذي ترسمه هذه السلطة السياسية وبالوسائل التي تقررها .



وقد مرت الإدارة في مظاهر نشاطها وتدخلها بمراحل ثلاث لا يمكن أن نفرقها بتاريخ محدد ولكنها تتابعت المرحلة تلو الأخرى .

( أ ) والمرحلة الأولى هي المرحلة الحرة أو الفردية حيث كانت فكرة الفردية متغلبة مما ترتب عليه اتساع نطاق حرية الأفراد وحرية التجارة والصناعة ، ولذا كان دور الدولة في هذه المرحلة ضئيلا فكان كل ما عليها أن تحافظ على الظروف التي تضمن الحرية الواسعة ولذا كانت تسمى بالدولة الحارسة *Etat genclarme* للدلالة على أن أهم ما كان يطلب من الدولة هو حفظ النظام أى كانت ذات صفة إدارية بحتة وكان يسهل معرفة من هو الموظف العمومي ومن ليس موظفا عموميا .

( ب ) ولكن الدولة انتقلت إلى مرحلة ثانية هي الحرية الموجهة ذلك أن الحرية الواسعة النطاق ليست دائما حسنة من حسنات المجتمع بل قد تكون عاملا من عوامل نقض قواعده ولذا تصارعت الحرية والعدالة وانتهى الأمر بأن بدأت الدولة تستعمل سلطاتها العامة في وضع حدود لنشاط أفرادها دون أن تحل محلهم في هذا النشاط فهي مثلا التي تضع شروط تنظيم المشروع ولكنها تترك أمر تنفيذه لشخص آخر كأن تضع شروط العمل ونسبة الأرباح لأن هذا لازم في علاقة العامل برب العمل أو في علاقة المستهلك بالمنتج .

( ح ) ثم وصلت الدولة إلى مرحلة ثالثة أصبحت تتدخل فيها بنفسها في النواحي الاقتصادية والصناعية المختلفة وان لم يوجد حتى الآن مذهب دقيق يحدد أسس تدخل الدولة ولكن الذي برر هذا التدخل هو أن الحرية ، حتى إذا وجهت ، كثيرا ما تؤدي إلى إيجاد عدم توازن بين الإنتاج والاستهلاك وهو ما يترجم عنه عملا بالأزمات الاقتصادية التي تؤثر على الجماعة بأسرها . وهكذا أصبحت الدولة منتجا وتاجرا ومنظما لدورة وتوزيع المواد الأولية ... الخ .

وهكذا استدبرت الادارة مسلك المذهب الفردى لتسير فى طريق المذهب الاشتراكى تلح عليها فى ذلك ضرورات الحياة الحديثة ، ذلك أن المذهب الحر قد يكون مقبولا فى أوقات الرخاء حيث تتوفر المواد الأولية وتفيض الحاجات الضرورية أما إذا حزب الأمر وحلت الأزمات فإن مبادئ المذهب الحر تقدم الضعفاء فريسة سائغة للأقوياء الأمر الذى يجعل تدخل الدولة أمراً محتوما .

ولما كان العالم يكاد ، منذ الحرب العالمية الأولى ، لا يفيق من أزمة الا لتصرعه أزمة أخرى فقد تعددت مظاهر تدخل الدولة وتباينت وشملت ميادين كانت قاصرة على النشاط الخاص وغزت أنطقة كانت وقفا على الأفراد ، واتسع هذا النطاق إلى حد جعل الكثير من فقهاء الدراسات الادارية يقررون أن الدولة لم تعد سوى مجموعة من مرافق عامة وأن الحكام عدوا مجرد مديرين ومدبرين لهذه المرافق العامة ، والفقهاء فى ذلك قرييون من الحقيقة لأن اشراف الدولة على المرافق العامة هو ، فى الوقت الحاضر ، أهم واجبات الادارة وليست واجباتها الأخرى سوى تكملة لهذا الواجب ثم هى بعد ذلك لا تعدم صلة تربطها به ، وما السلطان الذى تتصف به الإدارة الا وسيلة لتحقيق خير الجماعة بشئى الوسائل التى تقف عند قدمتها المرافق العامة ، فلا غرو ، والحال هذه ، أن تسير الإدارة المصرية هذه الروح وأن تستقر البلاد على دستور اشتراكى النزعة إلى حد بعيد .

ونسوق مثالا لما نقول الهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى البور التى تقوم ببحث وتنفيذ المشروعات التى تعمل على استصلاح الأراضى البور ووزارة الدولة لشئون التخطيط ، ومهمتها بحث وتنسيق ورسم السياسة العامة للعميران والاقتصاد . والمعاونة على الوصول بها إلى الحد الأعلى من الكفاية والنجاح .

وقد صحب اتساع نشاط الإدارة وولوجها ميادين النشاط الفردى الخاص العدول عن كثير من قواعد القانون الإدارى وافساح المجال لتطبيق قواعد



القانون الخاص لا سيما بالنسبة للمرافق العامة ذات الصفة الاقتصادية ، ووجد بجانب المال العام أموال خاصة تطبق بشأنها قواعد القانون المدنى .

### مناهج الدراسة :

وسنتولى ، فى المباحث التالية ، دراسة الإدارة العامة دراسة عملية تفصيلية من حيث شروط انشائها وظروفها وتكوينها وأساليب العمل بها فهى دراسة أقرب إلى العلوم الإدارية منها إلى القانون الإدارى الذى يهتم باستنباط القواعد التى تحكم نشاط الإدارة والقضاء الذى يفصل فى منازعاتها.

ونظرا لأن دراسة الإدارة فى هذا المعنى تقتضى معالجة تكاد تكون وصفية لكيفية ممارسة الإدارة لنشاطها وكيف توزع سلطاتها ووسيلة حصولها على أموالها وقواعد إدارة هذا المال وما تخضع له الإدارة من رقابة فى قيامها بهذا كله فاننا سنعالج فى هذه الدراسة الموضوعات التالية : —

أ — نشاط الإدارة العامة ( المرافق العامة ) .

ب — تنظيم الإدارة العامة ( المركزية واللامركزية ) .

ج — أموال الإدارة العامة .

د — وسائل الرقابة على الإدارة العامة :

# الفصل الأول

## في

### نشاط الإدارة العامة

#### « المرافق العامة »

ويتضمن الفروع التالية :

- الفرع الأول : في تعريف المرفق العام .
- الفرع الثاني : في أنواع المرافق العامة .
- الفرع الثالث : في انشاء المرافق العامة وتنظيمها والغائها .
- الفرع الرابع : في المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة ؛
- الفرع الخامس : في طرق إدارة المرافق العامة .





# الفرع الاول

## في

### تعريف المرفق العام

يستعمل تعبير « مرفق عام » للدلالة على أمرين :

فهو قد يدل على النشاط ذاته موضوع المرفق العام فيقال مرفق التعليم مثلا ( وهذا هو المدلول الموضوعي للتعبير ) ، وهو قد يدل أيضا على الهيئة التي تتولى هذا النشاط وبهذا المعنى نقول مرفق الجامعة مثلا ( وهذا هو المدلول الشكلي للتعبير ) ، وان كان الميل يتجه إلى قصر مدلول هذا التعبير على النشاط ذاته سواء كان نشاطا مباشرا بتقديم خدمات عامة مباشرة للجمهور أو كان نشاطا غير مباشر وذلك بحسن تنظيم الهيئات العامة وما يترتب على ذلك من فائدة للمجتمع .

ولدينا في اللغة الإدارية المصرية تعبيران لأداء المعنيين إذ تستعمل عبارة « المرافق العامة » للدلالة على المعنى الموضوعي وعبارة « المصالح العمومية » للدلالة على الهيئة التي تتولى النشاط .

وقد أثار تعريف المرفق العام جدلا بين الفقهاء يرجع سببه إلى الاهتمام المتزايد الذي تحتله فكرة المرفق العام والأشكال المتباينة التي تتخذها والى المدلولين المختلفين لعبارة ، فالبعض ينظر إلى موضوع النشاط نفسه فيأخذ بتعريف موضوعي ، بينما ينظر البعض الآخر إلى الهيئة الإدارية فيأخذ بتعريف شكلي .



ويمكن تقسيم التعريفات إلى قسمين : تعريفات موسعة وتعريفات مضيقة .

أما أصحاب التعريفات الموسعة فيرون أن المرفق العام هو كل نشاط مباشره هيئة عامة بقصد اشباع حاجة ذات منفعة عامة . أى أنهم يكتفون بتوافر عنصرين إذا تحققا كان هناك مرفق عام ألا وهما :

آ - عنصر تنظيمى ، هو أن يكون النشاط بتوجيه هيئة عامة وتحت مسئوليتها المالية ولو جزئيا .

وهذا العنصر هو الذى يميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة التى تحقق نفعا عاما .

ب - عنصر موضوعى ، هو أن يكون الغرض من النشاط لمنفعة عامة . وهذا العنصر هو الذى يميز المرافق العامة عن مشروعات الإدارة الخاصة ، إذ لو كان الغرض من المشروع هو مجرد تحقيق الربح لأصبح مرفقا خاصا .

وقد أراد بعض فقهاء هذا رأى تحديد التعريف على نحو أكثر دقة فقالوا إن المرافق العامة هى التى تزود بتصرفات ذات منفعة عامة . ولكن الأخذ بفكرة التصرفات بدلا من فكرة الحاجات العامة أمر غير صحيح لسببين :

١ - بعض المشروعات الخاصة التى ليست لها صفة المرفق العام يمكن أن تزود بتصرفات ذات منفعة عامة .

٢ - بعض المرافق العامة لا يفهم كيف يمكن أن تزود بتصرفات كالمرفق العام الخاص بالأمن مثلا .

أما أصحاب التعريفات المضيقة فلا يكتفون بالعنصرين السابقين بل يضيفون عنصرا ثالثا هو حضور المشروع لنظام قانونى معين ( هو النظام

الإدارى الذى يخول الإدارة سلطات خاصة وامتيازات استثنائية تختلف عما يتمتع به الأفراد فى معاملاتهم القانونية ( بحيث يعتبرون خضوع المشروع لهذا النظام القانونى شرطا لازما لتوافر صفة المرافق العام .

ولكن أصحاب هذه التعريفات المضيقه نسوا أمرا هاما وهو أن المرافق ليست مقسمة ، بحسب القانون الوضعى الحالى ، إلى قسمين جامدين أحدهما يخضع للقانون العام فحسب والثانى يخضع للقانون الخاص فقط بل هناك مرتبة متوسطة بين هاتين المرتبتين تخضع فيها المرافق لنظام قانونى مختلط يجمع بين القانون العام والقانون الخاص ومثلها المرافق ذات الصفة الصناعية أو التجارية فهى مرافق وان كانت تهدف إلى اشباع مصلحة عامة الا أنها تهتم فى ذات الوقت بالدخل والربح المالى ولذلك تخضع لبعض أحكام القانون المدنى .

وإذن فالمرافق ذات الصفة الصناعية أو التجارية لا تخضع تماما للنظام الخاص بالمرافق العامة فى الحدود التى يراها أصحاب التعريفات المضيقه ولكنها على كل حال تخضع لبعض أحكام هذا النظام فمن أى نوع نعتبرها ؟ هل هى مرافق عامة أم خاصة ؟ لا يمكن طبعا أن ننكر على هذه المرافق صفة المرافق العامة — على نحو ما سنرى الأمر الذى يوضح عجز التعريفات المضيقه عن أن تعطى فكرة كاملة عن تعريف المرافق العامة .

ولذا نرى الأخذ بالتعريفات الموسعة فى صياغة أكثر دقة فنعرف المرفق العام بأنه « مشروع ذو منفعة عامة يقوم بوظيفته باطراد وانتظام تحت اشراف وتوجيه شخص من أشخاص القانون الإدارى » .

وبذلك تكون إرادة الدولة هى الفيصل فى معرفة ما إذا كان المرفق عاما أم خاصا لأن لها وحدها أن تقدر — تبعا للاعتبارات السياسية التى تراها — ما إذا كانت منفعة ما يجب اشباعها عن طريق مرفق عام أم لا ، والسلطة العامة هى التى تحدد أن نشاطا ما قد أصبح يباشر عن طريق مرفق عام ، فاذا



ثار نزاع في خصوص طبيعة المرفق يمكن للقاضي أن يهتدى في خصوصه بقرائن تدل على نية الإدارة نجملها مثل الرجوع إلى النص الخاص بتنظيم المرفق فإن ذكر أنه مرفق عام فهو مرفق عام ، أو إلى مجموعة القواعد التي تنظم سير المرفق فإذا كان قد منح بعض وسائل القانون العام كتنزع الملكية أو فرض ضرائب مثلاً فهو مرفق عام .

أو الرجوع إلى مدى سلطة الهيئة العامة على المشروع فإن كانت مثلاً هي صاحبة الرأي الأعلى والكلمة النهائية في إدارة المشروع أو كان لها الاشتراك في عضوية مجلس الإدارة فالمشروع مرفق عام وهكذا .

ويترتب على الأخذ بهذا الرأي -الذي يضع الفيصل في إرادة الإدارة -  
أمران : -

الأول أنه لا يمكن اعتبار كل مشروع يؤدي خدمة عامة للجمهور أو يستهدف هذه الخدمة العامة مرفقاً عاماً .

الثاني : ليس هناك نشاط يدخل بطبيعته في نطاق المرافق العامة ، أو بتعبير آخر ليس هناك مرفق عام بطبيعته كما كان يقال خطأ فيما مضى سعياً وراء الحد من تدخل الدولة بقدر الامكان .

ودليل ذلك أن القضاء فيما سبق كان لا يعتبر المسرح البلدي مرفقاً عاماً على أساس أن الفن شأن خاص وليس شأنًا عاماً ثم أصبح يعتبره الآن مرفقاً عاماً لأنه يكفي أن تكون هناك منفعة عامة ولا يشترط أن تكون هناك ضرورة عامة.

بل قامت نظرية جديدة هي نظرية المرافق العامة المضمرة ، وتتلخص في أن للإدارة أن تعتبر النشاط الذي يمثل منفعة عامة ذات درجة واضحة من الكفالة ولم يصدر قانون باعتباره مرفقاً عاماً ، لها أن تعتبر هذا النشاط مرفقاً عاماً وتبعا لها أن تفرض على الشخص الذي يديره التزامات المرافق العامة كأن تفرض على شركة نقل مشترك تعريفه معينة مثلاً بيد أن هذه نظرية لها خطورة أن تمنح للإدارة سلطة تشريعية .

## الفرع الثاني في أنواع المرافق العامة

يمكن أن تتعدد أنواع المرافق العامة بتعدد الزاوية التي ننظر منها إلى هذه المرافق ، فهي من حيث طبيعتها تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية .  
وهي من حيث نطاقها تنقسم إلى مرافق قومية ومرافق اقليمية أو بلدية .  
وهي من حيث الشخصية القانونية تنقسم إلى مرافق تتمتع الهيئات القائمة على نشاطها بالشخصية المعنوية ومرافق ليست لها هذه الشخصية .

### ١ - المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية (الصناعية أو التجارية) :

الأصل في المرافق العامة أن تكون ذات صفة إدارية خالصة بمعنى أن تخضع في كافة مظاهر نشاطها لأحكام القانون الإداري ، ومثل ذلك مرافق البوليس والدفاع ، فهو مرافق إداري لأن القانون العام هو الذي يحكم مظاهر نشاطه المختلفة ، ويشمل هذا النوع مجموع المرافق التي ترمى إلى الدفاع عن سلامة الدولة في الخارج وأمنها في الداخل .

ولكن نشاط الدولة لم يعد قاصرا على وظائفها الإدارية البحتة بل تعداها - كما - قلنا إلى الميدان التجاري والصناعي كالتلغراف والتليفون وتوزيع المياه الصالحة للشرب ، ومن ثم وجد بجانب المرافق العامة الإدارية نوع جديد يسمى بالمرافق الصناعية أو التجارية وهي مرافق تخضع في بعض مظاهر



نشاطها للقانون الخاص الأمر الذى يستلزم التفرقة بينها وبين المرافق الإدارية البحتة ما دام أن كل نوع له نظام قانونى يختلف عن الآخر ، فإذا يقصد بهذه المرافق وكيف نفرق بينها وبين المرافق الإدارية ؟

يذهب فريق إلى أن المرفق الصناعى أو التجارى هو المرفق الذى يعمل فى نفس الظروف وبنفس الشروط التى يعمل فيها المشروع الخاص الصناعى أو التجارى المماثل .

ويعيب هذا التعريف عدم دقته لأنه يعتمد فى التفرقة على الشكل الخارجى للمرفق والأساليب المتبعة فى إدارته ولذا فإنه يستبعد المرافق التى تقوم بخدمة تجارية أو صناعية ولكن بوسائل إدارية لأنه يعتمد فى التفرقة على الشكل الخارجى للمرفق والأساليب المتبعة فى إدارته .

ولذا نفضل عليه التعريف الذى قال به شافانون Chavanon وهو أن المرافق الصناعية أو التجارية هى المرافق التى تباشر عادة خدمات تعتبر تجارية فى المعنى الذى قصد إليه قانون التجارة .

على أنه يجب ألا يفهم من هذا أن تلك المرافق تخضع لكافة أحكام القانون التجارى لأنها قد تدار بمعرفة السلطات العامة مباشرة ، وعندئذ لا يمكن أن تخضع هذه السلطات لقواعد القانون التجارى دائماً والا تعارض هذا مع مستلزمات المرافق العامة .

وأخذاً بهذا التعريف يكون معيار التفرقة بين المرافق الإدارية والمرافق التجارية أو الصناعية هو موضوع نشاط المرفق ؛ فإن كان نشاطه هو القيام بأعمال تجارية فهو مرفق تجارى أو صناعى .

وتمثل المرافق التجارية أو الصناعية نطاقاً يتنافس فيه القانون العام والخاص لأنها تخضع خضوعاً جزئياً لكل من هذين القانونين — فهى تستفيد من أحكام القانون العام فى بعض مظاهر نشاطها وتخضع للقانون الخاص فى البعض الآخر —

ولذا فان نشاطها يأتي عادة بموارد مالية تتناسب مع نفقاتها على حين أن المرافق العامة الإدارية تغطي مصروفاتها عن طريق الضريبة .

وقد بدأت أحكام القضاء الإداري الفرنسي تتكلم عن نوع ثالث من المرافق العامة تسميه بالمرافق العامة المهنية ؛ فهي تعتبر مثلاً نقابة الأطباء أو نقابة المحامين مرفقا عاما مهنيا . ويميز هذه المرافق لا يرجع إلى موضوع نشاطها — الذي يختلف باختلاف المرافق فنقابة المحامين تهتم بشئون المحامين بينما تهتم نقابة الأطباء بشئون الأطباء — انما تتميز هذه المرافق بأن القائمين على شئونها ينتخبون أو يختارون من الوسط الفني الذي يباشر نشاطها .

ونلاحظ أن هذا النوع الثالث يقترب كثيرا من المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة إلى حد قد يصعب معه أحيانا وضع معيار للتفرقة بينها . فاذا استبعدنا هذا النوع المستحدث يمكن أن نقول إن المرافق العامة ( عدا مرفق القضاء ) نوعان : إدارية وصناعية أو تجارية .

## ٢ - مرافق قومية ومرافق إقليمية أو بلدية :

يقصد بالمرافق العامة القومية المرافق التي تنشأ لسد الحاجات العامة لسكان الدولة جميعهم — مثل مرفق الدفاع الوطني — وتدخل في اختصاص السلطة المركزية .

أما المرافق العامة الإقليمية والبلدية فهي التي تقوم لسد الحاجات العامة المتعلقة بجزء معين من إقليم الدولة — مثل مرفق توريد المياه لمدينة معينة — وهي عادة تكون من اختصاص السلطات المحلية في البلاد التي تأخذ بنظام اللامركزية .

ووجه الأهمية في هذه التفرقة هو معرفة الهيئة المسئولة عن كل مرفق لأن قواعد الاختصاص والمسئولية عن تعويض ما يحدثه المرفق من أضرار إنما تتحدد تبعا لذلك .

٣ - مرافق تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية ومرافق  
لا تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية:

ويطلق الفقه الإدارى على النوع الأول - أى المرافق التى تتمتع الهيئة القائمة  
بأمرها بالشخصية المعنوية - اسم المؤسسات العامة *établissements publics* ،  
وهو النوع الذى يهمنى تفصيله تحت العنوان السابق .

فالمؤسسة العامة هى شخص من أشخاص القانون الإدارى يقوم بإدارة  
مرفق أو عدة مرافق عامة معينة ، أى أنها لا تعدو أن تكون مرفقا عاما منح  
الشخصية المعنوية ليستقل بإدارة شئونه ، أو هى على حد تعبير البعض ذمة  
مالية مخصصة لمرفق عام. وعلى هذا فتعريف المؤسسة العامة يتضمن عنصرين هما:

١ - أنها طريقة لإدارة مرفق عام ، ولذا فإن المؤسسات العامة يمكن  
أن تدير مرافق تجارية أو صناعية لأن المرافق العامة قد تكون صناعية أو  
تجارية على نحو ما رأينا .

٢ - أنها تدير المرفق العام بواسطة هيئة عامة ، وهذا العنصر هو الذى  
يفرق المؤسسة العامة عن الامتياز وكذلك يميزها من المرافق الأخرى التى  
تديرها هيئات خاصة .

ولهذا فإن التصرفات التى يأتىها مديرو المؤسسات العامة تعتبر تصرفات  
إدارية وموظفوها قد يكونون موظفين عموميين وأموالها أموال عامة لا يجوز  
الحجز عليها .

ولكن هذين العنصرين الذين يكونان فكرة المؤسسة العامة طبقا للنظرية  
التقليدية قد تطورا مع القانون الإدارى ، فنجد أن مجلس الدولة الفرنسى  
لم يقصر صفة المؤسسة العامة على الهيئات التى تدير مرافق عامة فحسب بل  
أضفاها كذلك على هيئات تدير مصالح خاصة بأعضائها ، فاعترف مثلا



للجمعية النقابية للملاك بصفة المؤسسة العامة مع أن نشاط هذه الجمعية قاصر على تحسين الأحوال المادية لأعضائها ...

كما أن بعض الأشخاص المعنوية التي تسمى الآن بمؤسسات عامة ليست من أشخاص القانون الإداري كالأشخاص المعنوية المهنية ( نقابة المحامين مثلا ) فهي تخضع في تكوينها ونشاطها لقواعد القانون الإداري ولكنها ليست من أشخاص القانون الإداري . وهي التي عنها المشرع في المادة ٧٩ من القانون المدني وتنص على أن « ١ - الجمعيات التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة وذلك بمرسوم يصدر باعتماد نظامها .

٢ - ويجوز أن ينص هذا المرسوم على استثناء الجمعية من قيود الأهلية المنصوص عليها في المادة ٥٧ .

٣ - ويجوز أن يفرض المرسوم اتخاذ اجراءات خاصة وهي الرقابة كتعيين مدير أو أكثر من الجهة الحكومية أو اتخاذ أي اجراء آخر يرى لازما » . وقد رأينا - فيما سبق - أن القضاء الإداري الفرنسي يتجه إلى اعتبار هذا النوع من المؤسسات مرافق عامة . ولكننا نرى أن الأوفق هو تسمية هذه الأشخاص المعنوية باسم مؤسسات ذات منفعة عامة تميزها لها عن المؤسسات العامة التي هي دائما شخص اداري يدير مرفقا عاما . ويكون فيصّل التفرقة بين النوعين هو في الرجوع إلى ارادة الادارة صريحة كانت أم ضمنية ( وتستفاد الارادة الضمنية من عدة قرائن مثل البحث عن الهيئة التي أنشأت المؤسسة وهل هي هيئة عامة أم خاصة ، والمزايا الممنوحة للمؤسسة وهل هي من مزايا القانون العام أم الخاص وهكذا ) ومن هذه الارادة يمكن أن نهتدي إلى ما إذا كنا أمام مؤسسة عامة أم مؤسسة خاصة ذات منفعة عامة.

والواقع أننا إذا لم نأخذ بهذا التمييز سنجد من العسير علينا إيجاد تعريف دقيق للمؤسسات العامة لأنها قد فقدت معالمها الأصلية أمام الاتجاهات القضائية الادارية الحديثة .

### تمييز المؤسسات العامة عن الهيئات المحلية :

والمؤسسات العامة - بالمعنى السالف - تتميز عن الأشخاص الإدارية الإقليمية ( الهيئات المحلية ) في عدة نواح :

١ - فالمؤسسة العامة ليس لها نطاق إقليمي محدد تماما لأنها لا تجمع سكان إقليم معين من حيث هم سكان هذا الإقليم ، أما الهيئة المحلية فتجمع أشخاصا يوحد بينهم غرض معين ، كالغرفة التجارية مثلا فهي تضم فئة التجار .

٢ - لا تخضع المؤسسات العامة في تنظيمها لمبادئ قانونية عامة مشتركة ترسم هذا التنظيم ، بينما توجد مبادئ من هذا القبيل بالنسبة للهيئات المحلية ( ومثل ذلك المبادئ العامة التي جاء بها الدستور المصري في خصوص الهيئات المحلية م ١٥٧ - ١٦٦ ) .

٣ - اختصاص المؤسسة العامة أكثر تحديدا من اختصاص الهيئة المحلية لأنها تخضع لمبدأ التخصيص الذي يحصرها في غرض معين .

ولا نغني هنا بخضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصيص أن هذه المؤسسة لا يمكن أن تأتي إلا بالتصرفات المسموح لها بها أو بعبارة أخرى أن كل تصرف لم يسمح لها به يكون محرما عليها ، وإنما الذي نقصده هو أن المؤسسة توجد لتحقيق غرض معين عليها أن تتوخاه في تصرفاتها . فمثلا الجامعات مؤسسات عامة ، وقد نص القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٤٢ الخاص بإنشاء جامعة الاسكندرية على أن غرضها هو « كل ما يتعلق بالتعليم العالي الذي تقوم به الكليات التابعة لها وعلى وجه العموم فإن عليها أن تشجع البحوث العلمية والعمل على رقي الآداب والعلوم في البلاد » .

وعلى هذا فإن جامعة الاسكندرية لا يقتصر نشاطها على إنشاء كليات فحسب بل يمكن لها مثلا أن تنشئ هيئة علمية لدراسة بعض ما يحتاجه المجتمع المصري ، ولكنها لا تستطيع أن تقبل هبة يشترط واهبها لقبولها أن تأتي الجامعة تصرفا بعيدا عن الغرض الذي أنشئت من أجله كأن يشترط مثلا أن تشرف الجامعة على تعليم بعض أطفال الملاجيء .

## الفرع الثالث في

### انشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها

يقصد بانشاء مرفق عام تقرير اشباع حاجة عامة بواسطة الوسائل التي ينظمها القانون العام لهذا الغرض .

ويعنى تنظيم مرفق عام وضع القواعد التي يسير عليها هذا المرفق لتحقيق أغراضه .

أما الغاء مرفق عام فهو ابطال استخدام الطرق المقررة في القانون العام لاشباع خدمة عامة كانت تقدم فعلا بواسطة مرفق عام معين .

وانشاء مرفق عام يمس حقوق الأفراد وحررياتهم ؛ ذلك أنه إذا تقرر مثلا أن يزاول المرفق العام بطريق الاحتكار — كاحتكار توريد المياه الصالحة للشرب مثلا — فإن هذا يحد من حرية الأفراد في ميدان الصناعة والتجارة ، وإذا تقرر أن ينافس المرفق العام النشاط الفردي الخاص فإنها تكون منافسة غير متعادلة البتة بسبب ما تتمتع به الدولة من قوة اقتصادية .

لهذا فإن أغلب الفقهاء يرون ضرورة أن يكون انشاء المرفق العام بقانون أو بناء على قانون .

ومعنى هذا أن يصدر قانون بانشاء مرفق معين — ومثل ذلك ديوان المحاسبة فقد أنشئ بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، وديوان الموظفين فقد أنشئ بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ — أو أن يخول القانون هيئة معينة انشاء مرافق معينة يحددها ومثل ذلك نص المادة ٩ من القانون رقم ١٤٥



لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية في مصر التي تنص على أن « يختص المجلس البلدى بوجه عام بمرافق الصحة والتنظيم في دائرته » فانشاء المجلس البلدى كمرفق عام في هذه الحالة يستند إلى قانون .

ولكن هذا الرأى لم يحترم دائما في مصر ، إذ بجانب المصالح العمومية التي أنشئت بقانون وجدت مصالح أنشئت بمرسوم مثل وزارة الصحة التي أنشئت بمرسوم في ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ ، ومصالح أنشئت بأمر جمهورى مثل وزارة الصناعة التي أنشئت بأمر جمهورى في يوليو ١٩٥٦ . ولذا ننادى مع الفقهاء بضرورة وضع تشريع خاص يبين القواعد التي تنظم انشاء والغاء المرافق العامة في مصر لاسيما وأن مجلس النواب سبق أن قرر بجلسته ١١/٤/١٩٢٧ أن انشاء الادارات والوزارات لا يكون الا بقانون ، هذا فضلا عن أن سلطة رئيس الجمهورية قاصرة على حسب نص م ١٣٧ من الدستور على اصدار « القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة » ، والترتيب يعنى التنظيم لا الانشاء .

وغنى عن القول إن السلطة التي لها انشاء مرفق عام تختص كذلك بالغاءه وبنفس الطريقة ، فمثلا المرفق الذى أقيم بقانون لا يجوزالغاؤه الا بقانون .

أما تنظيم المرافق العامة والاشراف على ادارتها فمن المسلم به أن يكون بقرارات ادارية وذلك استنادا إلى نص المادة ١٣٧ من الدستور التي تقرر أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » ، ويشمل هذا التنظيم بيان : —

أ — نوع المرفق وهل هو مؤسسة عامة أم مصلحة غير متمتعة بالشخصية المعنوية .

ب — طريقة استغلال المرفق .

ج — ما إذا كان نشاط المرفق احتكارا له أم يباح للغير مزاولته .

د — القواعد والنظم الخاصة بعمل المرفق.

## الفرع الرابع في

### المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

لما كان الغرض من المرافق العامة هو سد حاجات عامة مشتركة أي تقديم خدمات عامة فهناك عدة مبادئ تحكم نشاطها لتحقيق هذه الغاية — ونجملها فيما يلي :

١ - مبدأ استمرار سير المرافق العامة : غنى عن البيان أن الإدارة إذا أقامت مرفقا عاما فانها يجب أن تضمن استمراره في أداء مهمته أيأ كانت الظروف ، لأنه يؤدي للأفراد خدمات جوهرية تتوقف عليها إلى حد كبير أحوال معيشتهم ، ولهذا فان أول مبدأ يحكم سير المرفق العام هو ضرورة العمل على استمرار سيره بحيث يجد المنتفع الخدمة التي يؤديها المرفق سلسة في الموعد والمكان المتعارف عليه لأدائها . وقد ترتب على هذا المبدأ المستقر عليه نتائج أهمها : —

(أ) تحريم الاضراب ، ويقصد بالاضراب هجر الموظفين والمستخدمين لعملهم دون تخليهم عن وظائفهم وذلك لأن الاضراب على هذه الصورة قد يشل حركة المرفق العام الأمر الذي قد يجفل من المتعذر على المنتفع أن يشبع حاجته التي يباشرها المرفق العام . ولذا ينص قانون العقوبات المصري في المواد ١٢٤ ، ٣٧٤ ، ٣٧٥ وكذلك القانونان رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ ، ٢٤ لسنة ١٩٥١ على عقاب هذا النوع من الاضراب ، وسنفصل ذلك فيما بعد عند الكلام على الموظفين .

أما في فرنسا فالأمر قد أصبح مثار جدل بسبب ما تضمنه دستور ٤٦/١٠/٣٧ من النص على أن الاضراب حق .

(ب) تنظيم استقالة الموظفين ، ويقصد بالاستقالة ترك الموظف أو المستخدم لعمله اختياراً ، وليس من ريب في أن الاستقالة إذا صدرت من موظف أو من عدد من الموظفين في وقت واحد قد تؤثر على حسن سير المرفق العام بل وقد تغطله تماماً ولهذا فإن الاستقالة لا تعتبر نهائية إلا بعد قبولها ( وسنعرض لذلك على نحو أوضح فيما بعد ) .

( ج ) تطبيق نظريتي أعمال الأمير والظروف الطارئة على العقود الإدارية ، ذلك أن الإدارة تتمتع بسلطان واسع في العقود الإدارية قد يترتب عليه ارهاق المتعاقد معها إلى حد يزعزع توازن العقد . لذا عرف الفقه والقضاء الإداري - من بين المبادئ العامة التي تحكم العقود الإدارية - نظريتين تهدهدان من غلواء هذا السلطان الإداري التقديرى هما : نظرية أعمال الأمير ونظرية الظروف الطارئة ، وذلك محافظة على دوام استمرار المرفق العام .

ويقصد بأعمال الأمير *fait de Prince* الأعمال التي تأتينا السلطة العامة ويترتب عليها جعل تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقة له عما كان متوقعا وقت التعاقد ، كأن تمنع الإدارة استيراد بعض مواد كان يستخدمها المتعاقد في نشاطه أو ترفع الرسوم الجمركية عليها بشكل باهظ ، وهنا يكون للمتعاقد الحق في طلب تعويض من الإدارة عما لحقه بسبب تصرفاتها من ارهاق وخسائر .

أما الظروف الطارئة فهي الوقائع أو الحوادث التي تطرأ بعد التعاقد دون أن يكون حدوثها متوقعا وقت التعاقد ولا كان ممكنا توقعه ويترتب عليها جعل تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقا له ارهاقا شديدا يخشى معه أن يعجزه نهائيا عن ادارة المرفق أو استغلاله بشرط أن تكون عارضة وأن تكون



السبب المباشر في الاخلال بالتوازن المالي للمشروع ، وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تساهم بنصيب في الأضرار التي لحقت التعاقد ، فمثلا إذا تعاقد شخص مع الإدارة على أن يورد لها صنفا من الأصناف بسعر معين ثم قامت حرب مفاجئة ترتب عليها ارتفاع هذا السعر ارتفاعا فاحشا فان للمتعاقد الحق في أن يحصل من الإدارة على تعويض يمكنه من تنفيذ هذا العقد ( ولذا فالتعويض هنا جزئي أما في أعمال الأمير فالتعويض كامل ) .

وقد أخذ القانون المدني المصري في المادة ١٧٤/٢ بنظرية الظروف الطارئة إذ تنص على أنه « ومع ذلك اذا طرأت حوادث لم يكن في الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدى ، وان لم يصبح مستحيلا جاء مرهقا الموازنة بين مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول . ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك » .

وتبعاً إذا كان اختلال التوازن الاقتصادي للعقد مرجعه تصرفات الإدارة فهذه هي أعمال الأمير ، وان كان مرجعه ظروف أخرى فهي ظروف طارئة وهي التي هدف إليها القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ عندما قرر في مادته الخامسة وجوب مراعاة حق الملتزم في التعويض ان كان له محل .

٢ - مبدأ المساواة أمام المرافق العامة : ويقضى هذا المبدأ بأن يكون الأفراد متساوين في الحقوق والواجبات ازاء المرافق العامة وفي حق تولى الوظائف العامة التي تنشأ لضمان سير هذه المرافق ؛ فهي مساواة .

( أ ) من حيث الحصول على المنفعة أو الخدمة العامة لكل من توافرت فيه شروط معينة ، فمثلا يكون لكل طالب استوفى الشروط اللازمة للقبول بكلية من الكليات حق في أن يقبل بهذه الكلية .

( ب ) ومن حيث طريقة الانتفاع ، فيكون للمتفعين الذين في مركز واحد وظروف واحدة حق الانتفاع بطريقة واحدة ، ولذا لا تجوز المساومة

على أجور الانتفاع بخدمات المرافق العامة بحيث تختلف الرسوم من شخص لآخر ، فلا يقبل أن تكون المصروفات الكاملة بالنسبة لطالب معين في كلية معينة هي عشر جنيهات بينما يدفع طالب آخر مصروفات كاملة في ذات الظروف على أساس خمسة عشر جنيها .

وأخذنا بهذا المبدأ قضت محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٠/٣/٧ بعدم جواز إعفاء العربان من التجنيد لأن ذلك يخالف لمبدأ المساواة والذي كان يقره دستور سنة ١٩٢٣ - وهو ما قرره كذلك الدستور المصري الحالي في المادة ٣١ بقوله « المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

ومن هذا يتبين أن مساواة الأفراد أمام المرافق العامة ليست مساواة مطلقة بمعنى أن يكون حق كل فرد بلا قيد ولا شرط أن يطالب بالمنفعة التي يؤديها المرفق ، وإنما المقصود هو المساواة بين الأفراد الذين تتوافر فيهم الظروف والشروط المطلوبة للانتفاع ، ولذا لا يتنافى مع قاعدة المساواة أن توضع شروط عامة يتطلب ضرورة توافرها فيمن يريد الانتفاع ، كدفع رسم معين أو توافر مؤهلات خاصة مثلا . ولكن الإدارة قد تخل بهذا المبدأ ، لذا فهناك وسيلتان أمام الأفراد لحمل الإدارة على تنفيذ التزاماتها القانونية هما :

١ - دعوى الإلغاء : وهي الدعوى التي يتجه بها الأفراد إلى مجلس الدولة للحصول على حكم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لقاعدة المساواة أو غيرها من القواعد التي تنظم نشاط المرفق ، ويسقط الحق في رفع هذه الدعوى بانقضاء ستين يوما على نشر القرار المعيب أو اعلانه أو علم ذي المصلحة به علما يقينيا .

ب - دعوى التعويض : ذلك أن القرار الإداري الغير القانوني قد يترتب على تنفيذه الحاق أضرار بفرد من الأفراد ولذا فان للمضرور الحق في الالتجاء إلى القضاء ليطلب الحكم له بتعويض ذلك الضرر ، ولا يسقط الحق في رفع هذه الدعوى الا بانقضاء خمسة عشر عاما .

### ٣ - مبدأ قابلية القواعد الخاصة بتنظيم المرافق العامة للتعديل والتغيير

في كل وقت : وذلك حتى تظل ملائمة للظروف التي تضمن حسن سير عمل المرفق العام . ويمكن للإدارة اجراء هذا التغيير ولو ترتب على ذلك مساس بحقوق مكتسبة للأفراد لأن المصلحة العامة مفضلة على المصلحة الخاصة ، فلو فرضنا مثلا أن موظفا قد عين في خدمة الحكومة على أساس نظام معين للدرجات والترقيات فان هذا لا يحرم جهة الإدارة من حق تعديل هذا النظام في أى وقت إذا دعت إلى ذلك مصلحة عامة ويسرى هذا التعديل على من عين في تاريخ سابق عليه مع ملاحظة أن ما سبق للموظف أن اكتسبه من مزايا مادية وأدبية في تاريخ سابق على هذا التعديل لا يتأثر بهذا التعديل ( أى أن التعديل هنا يطبق بأثر فوري لتعلقه بالنظام العام ) .

وتطبيقا لهذا المبدأ نصت م ٥ من قانون التزامات المرافق العامة الصادر سنة ١٩٤٧ على أن « لمانح الالتزام دائما ، متى اقتضت ذلك المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الاسعار الخاصة به وذلك مع مراعاة حق الملزم في التعويض ان كان له محل » .

وقد ثار خلاف فيما يتعلق بأثر الرسوم على المتعاقدين القدماء : هل تسرى عليهم التعريفات الجديدة أم يلتزمون بالتعريفات القديمة ؟ من المتفق عليه أن المنتفع في مركز نظامي بالنسبة للمرافق الإدارية وحتى لو ارتبط معها بعقد ، ولذا تطبق عليه التعريفة الجديدة ولا محل هنا للأخذ بفكرة الحق المكتسب .



أما المرافق التجارية والصناعية فقد انقسم الفقه بالنسبة لها فريقين انتهى إلى نفس النتيجة وإن اختلفا في التعليل والتبرير : فريق يرى أن التعاقد في مركز نظامي يستمد حقه من القواعد المنظمة للمرفق لا من العقد إذ تقتصر مهمة العقد على تعيين شخص المنتفع ووسيلة الانتفاع ، وفريق آخر يرى أن خضوع المنتفع لكل تغيير يبرره قبوله السابق في العقد لكل تعديل في التعريفة أي أنه يبرر الأمر على أساس الرابطة التعاقدية .

### ملاحظة:

والمبادئ الثلاثة السابقة تسرى على كافة أنواع المرافق العامة ؛ وإلى جانب هذه المبادئ توجد مبادئ أخرى ولكنها لا تنطبق بصفة حتمية على جميع أنواع المرافق العامة بل تحكم نظام المرافق الإدارية ولا نجد لها كلها أو بعضها في غيرها من المرافق لأنها مبادئ لا تنصرف أساسا إلى كيفية أداء الحقوق للمنتفعين ، ونذكر منها أهمها وهي :-

١ - قواعد خاصة تنظم علاقة الأشخاص الإدارية بالأموال المخصصة لسير المرافق العامة وتحدد حقوق السلطة العامة والأفراد على هذه الأموال بما لا يتعارض مع تخصيصها لخدمة عامة .

٢ - قواعد خاصة تحكم الأعمال والتصرفات التي تأتها السلطة الإدارية تقرر قواعد وامتيازات خاصة للسلطات العامة في قيامها بهذه الأعمال والتصرفات .

٣ - قواعد خاصة تنظم علاقة المرافق العامة بالمنتفعين بها بصفة خاصة وبأفراد الجمهور بصفة عامة .

# الفرع الخامس

## في

### طرق إدارة المرافق العامة

مقدم:

قلنا إن فكرة المرفق العام لا تتحقق الا بتوافر عناصر معينة من بينها عنصر تنظيمي هو ضرورة أن يكون النشاط بتوجيه هيئة عامة وتحت اشرافها ، ولهذا نجد أن رقابة الدولة لا بد منها دائما عند إدارة المرفق العام إلا أن هذه الرقابة تختلف درجاتها بسبب تنوع المرافق العامة وتباين أهميتها.

فالمرافق الاقتصادية تحتاج بحسب طبيعتها إلى وسائل تختلف عن تلك الخاصة بالمرافق العامة الادارية ، ثم أن المرافق العامة الإدارية ليست جميعها على مستوى واحد من الأهمية فمرفق الدفاع أو البوليس مثلا يمس كيان الدولة بدرجة أكثر من مرفق توريد المياه أو الكهرباء .

ولهذه الاعتبارات تنوعت طرق إدارة المرافق العامة وان اشتركت جميعاً جميعاً — على قدر متفاوت — في وجود رقابة الدولة ، ونعالج فيما يلي هذه الطرق المختلفة .

## ١ - الاستغلال المباشر

### La régie directe

الاستغلال المباشر هو أن تقوم الإدارة بنفسها بإدارة المرفق العام مباشرة فتستخدم لذلك عمالها وأموالها ومواردها مستعينة بوسائل القانون العام وما يخولها إياه هذا القانون من مزايا وسلطات ، وهنا يكون القائمون بشئون المرفق موظفين عموميين وتتبع في تمويله قواعد المالية العامة .

وهذه الطريقة هي التي تتبع في إدارة المرافق العامة الإدارية ، مثل مرفق الدفاع الوطنى ، لأن كل ما تبغى إليه هذه الطريقة هي تحقيق الصالح العام ولذا لا تهتم الإدارة في هذه الحالة بما قد تحققه هذه الوسيلة من أرباح أو خسائر ، على أن بعض الدول كانت - فيما مضى - تعهد إلى النشاط الخاص ببعض المرافق العامة ذات الصفة الإدارية البحتة كما كان الحال في مصر إذ كان يعهد بتحصيل الضرائب إلى بعض الأهالى الذين يطلق عليهم اسم « الملزمين » مقابل مبلغ اجمالى يؤدونه للإدارة .

ولست هذه الطريقة قاصرة على المرافق العامة الإدارية فحسب بل ان بعض المرافق العامة الاقتصادية قد تدار بطريقة الاستغلال المباشر ، ومثل ذلك مصلحة بريد الجمهورية المصرية، ولو أنها هنا تكون طريقة متقدمة لأن الروتين الحكومى وخشية الابتكار عند الموظفين تحد كثيرا من نشاط هذا النوع من المرافق .

ونلاحظ أن طريقة الاستغلال المباشر ليست وقفا على الدولة فحسب بل قد تسير عليها الهيئات المحلية فتقوم باستغلال بعض المرافق العامة مباشرة ، وهى أكثر ما تستخدم هذه الطريقة بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية وذلك



بقصد محاربة الشركات الكبيرة التي تقدم خدماتها بأثمان مرهقة أو لتحقيق ربح تسد به بعض النفقات المحلية ، ولما كان هذا الوضع يحقق نزعة اشتراكية فان الفقهاء يطلقون على هذه السياسة البلدية اصطلاح « الاشتراكية البلدية Le socialisme municipal » .

## ٢ - الاستغلال غير المباشر

### La régie intéressée

الاستغلال غير المباشر أو مشاطرة الاستغلال طريقة تعهد فيها السلطة الإدارية إلى أحد أشخاص القانون الخاص باستغلال المرفق وادارته مقابل عوض تحدده وتضمنه السلطة العامة ولذا تكون أرباح المرفق لصالح السلطة العامة كما تسأل هي عن خسائره وعليها أن تتحملها . وهي طريقة تقترب من طريقة الامتياز في أن الهيئة التي تدير المرفق تباشر نشاطها مقابل عوض تضمنه الإدارة وهو عادة عبارة عن نسبة ثابتة معينة من رأس المال ومكافأة اضافية سنوية قد تتغير من عام إلى عام آخر لأنها تتناسب مع النشاط الذي تبذله الهيئة المديرة في إدارة المرفق .

ولكن رقابة الإدارة على الهيئة المديرة أقوى في هذه الحالة من حالة الامتياز إذ تتناول حتى التفاصيل وذلك بسبب أن مخاطر المشروع تلقى على عاتق الإدارة بينما تكاد تنحصر مخاطر الهيئة التي تدير المرفق في عدم الحصول على المكافأة الاضافية إذا لم يتحقق ربح من وراء النشاط .

ولهذه الطريقة مزاياها ومساوئها : ففي مزاياها يقال إنها تجمع بين مزايا نظام الاستغلال المباشر ونظام الامتياز مع استبعاد مساوئ النظامين لأنها تستبعد الروتين الحكومي في الادارة في ذات الوقت الذي يتحقق فيه للادارة جزء من الأرباح .

ولكن التجربة تخفضت عن فشل هذا النظام لأن الإدارة تتدخل دائماً بحيث يمكن أن يقال إنه يكاد يخضع عملاً للروتين الحكومى ، هذا فضلاً عن أن مستغل المرفق يمنح عادة مزايا مالية كبيرة قد يكون لها أثرها على المالية العامة ، ولهذا اتجه التطور فى معالجة هذه العيوب إلى نظام الاستغلال المختلط . وبسبب هذه المساوئ البالغة نعتقد أنه من التوفيق أن هذا النظام لم يطبق فى مصر للآن .

### ٣ - الاستغلال المختلط

#### L'économie mixte

يسعى هذا النظام - الذى يسمى كذلك بنظام شركات الاقتصاد المختلط - إلى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الإدارية ، وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية ، وبين المصالح الخاصة الفردية وهى ذات طبيعة مالية وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى ولذا يتميز هذا النظام بالآتى :

أ - يتخذ شكل شركة مساهمة تخضع لأحكام القانون التجارى فى حدود ما يسمح به تحقيق المبادئ العامة التى ألمحنا إليها آنفاً والتى تحكم سير المرافق العامة لأن هذه الشركة تضطلع بإدارة مرفق عام .

ولذا فانه يجب الحذر من الوقوع فى خطأ أن كل شركة تدار بنظام الاقتصاد المختلط تعتبر مرفقاً عاماً ، إذ هى لا تكون كذلك الا إذا كان موضوع نشاطها مرفقاً عاماً .

ب - تساهم الإدارة فى هذه الشركة مساهمة مالية وذلك بدفع نصيب من رأس مالها سواء بطريق النقد أو عينا - كما فى استغلال منجم مثلاً - إذ قد يكون نصيب الحكومة هو المنجم ذاته فحسب .

وتساهم الإدارة في رأس مال الشركة على قدم المساواة مع الأفراد ، ولذا فإنها لا تكتسب عادة بأكثر من نصف رأس المال لأن حصتها إذا زادت عن ذلك أصبحت صاحبة الأغلبية — وتبعا تقترب الإدارة في هذه الحالة من نظام الاستغلال المباشر وهو ما ينفر الأفراد من المساهمة في مثل هذه الشركة .

ثم أن مجرد المساهمة المالية من الإدارة لا يعنى أن نظام إدارة الشركة أصبح نظام اقتصاد مختلط إذ المقصود هو المساهمة في رأس المال ، فلو أن الدولة ساهمت مثلا في الإدارة المالية لرفق عام بمنحه اعانة مثلا أو بكفالة حدد أدنى من الأرباح له فإن هذا لا يترتب عليه قيام نظام اقتصاد مختلط .

ج — كذلك تساهم السلطة العامة في إدارة الشركة ، لذلك نجد أن بعض أعضاء مجلس إدارة الشركة تعيينهم الحكومة ولا سلطان للجمعية العمومية للمساهمين عليهم وهذا بخلاف الحال في شركات المساهمة العادية إذ تنتخب الجمعية العمومية للمساهمين فيها كافة أعضاء مجلس الإدارة .

وتحقيقا للحكمة التي من أجلها سمح للإدارة أن تعين بعض أعضاء مجلس الإدارة من قبلها نجد أن القانون الخاص بتأسيس الشركة يمنح هؤلاء الأعضاء عادة اختصاصات واسعة فيما يتعلق بالشئون المتصلة بالسياسة الاقتصادية العامة للشركة باعتبار أن الدولة تقوم بدور المدافع عن المصالح العامة في نشاط الشركة بينما يضيق اختصاص هؤلاء الأعضاء فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع الفنى والبحث .

وقد اتجه التطور — كما سبق أن قلنا — إلى الأخذ بهذا النظام بدلا من نظام الاستغلال غير المباشر على أساس أنه أكثر ميزة في تحقيق مزايا نظام الاستغلال المباشر والامتياز واستبعاد ما يعاب على هذين النظامين من مآخذ ، ولكن التجربة لم تحقق الآمال الكبار التي علقت عليه لأن العمل أثبت أنه من



المتعذر على الدولة أن تقوم بدورها في المحافظة على الصالح العام في ذات الوقت الذي تسعى فيه إلى تحقيق الربح ، ولعل نخبة هذا النظام هي التي مهدت الطريق لازدهار نظام التأمين في كثير من الدول الآن .

وقد طبقت مصر هذا النظام في كثير من النواحي نختار منها على سبيل المثال مشروعين من أهم المشروعات ذات الأثر الاقتصادي الكبير في المجتمع المصري ألا وهما : بنك التسليف الزراعي والتعاوني ، والشركة المساهمة لصناعة الحديد والصلب .

## بنك التسليف الزراعي والتعاوني

صدر المرسوم بقانون رقم ٥٠ في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٣٠ يرخص للحكومة في الاشتراك في تأسيس شركة مساهمة مصرية لإنشاء بنك زراعي ، ونفاذاً لذلك المرسوم بقانون صدر مرسوم في ٢٥ يوليو سنة ١٩٣١ ( عدل بعد ذلك بالمراسيم الصادرة في ١٣ ابريل سنة ١٩٣٩ ، ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، ٨ مارس ١٩٤٩ ) ، ثم عدل المرسوم بقانون بناء على القانونين رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٨ ، ٢٢٢ لسنة ١٩٥١ والذين حولا البنك إلى بنك للتعاون والتسليف الزراعي .

وقد نص المرسوم الصادر بتأسيس شركة مساهمة تدعى « بنك التسليف الزراعي المصري » والمنشور بملحق الوقائع المصرية العدد ٨٠ في ١٩٣١/٨/٦ على أنه « رخص للحكومة المصرية والبنك الأهلي المصري وبنك مصر والبنك العقاري المصري والبنك الشرقي الألماني وبنك الكريدي ليونيه والبنك العثماني وبنك الأراضي المصري وبنك أثينا وبنك الأناضول وبنك الحصم الأهلي الباريزي والبنك الايطالي المصري وبنك باركليز للممتلكات البريطانية

المستقلة والمستعمرات والخارج والبنك البلجيكي والدولى بالقطر المصرى والبنك التجارى الإيطالى للقطر المصرى وشركة الغاز ( لیبون وشركاه ) وموصيرى وشركاه والبنك العقارى الشرقى وبنك يونيان وصندوق الرهونات العقارية بمصر ، بأن يؤسسوا على ذمتهم وتحت مسئوليتهم فى القطر المصرى شركة مساهمة تدعى « بنك التسليف الزراعى المصرى » بحيث لا يترتب على هذا الترخيص أدنى مسئولية تعود فى أية حالة من الأحوال على الدولة المصرية وبشرط أن يتبع المذكورون فى ذلك قوانين البلاد وعاداتها ونصوص النظام المرفقة نسخة منه بهذا المرسوم موقعا عليها منهم .

وقد تضمن عقد الشركة الابتدائى أن رأس مال الشركة تحدد بمليون ونصف المليون من الجنيهات ، ويدير الشركة مجلس مكون من ثمانية عشر عضوا على الأقل وأربعة وعشرين على الأكثر وتكون الحكومة المصرية ممثلة فى مجلس الإدارة بنسبة حصتها فى رأس المال وهى التى تعين ممثلها فيه وإذا كان من بينهم موظفون بحكم وظائفهم حددت شروط عضويتهم ومدتها .

كذلك نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ على أنه « يرخص للحكومة بأن تشترك فى تأسيس شركة مساهمة مصرية لإنشاء بنك زراعى يتولى على وجه الخصوص العمليات الآتى ذكرها :

التسليف لنفقات الزراعة والحصاد ، ولشراء الآلات الزراعية والماشية ولاصلاح الأراضى ، والتسليف على المحصولات ، وتقديم سلفيات للجمعيات التعاونية ، وبيع الأسمدة والبذور لأجل ، والمساعدة على إيجاد المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة ، والتسليف الزراعى وانتشار تلك المنشآت .

واشتراك الحكومة يكون بالاكتتاب فى أسهم البنك بما لا يزيد على قيمة نصف رأس المال على ألا تتجاوز قيمة ما تكتتب به عن مليون جنيه .

ونص في المادة الرابعة على أن « تمثل الحكومة في مجلس إدارة البنك بنسبة لا تقل عن حصتها في رأس المال ». « وأن يكون تعيين عضو مجلس الإدارة المنتدب أو من يعهد إليه بإدارة البنك بقرار من مجلس الوزراء » .

وقد عدل المرسوم الذي نشر في العدد ٣٩ من الوقائع المصرية بتاريخ ١٧/٤/١٩٣٩ في أغراض بنك التسليف المصرى فنص على أن « يكون غرض الشركة العمليات الآتى ذكرها :

أولا - عمليات لأجل قصير لا يتجاوز أربعة عشر شهرا بضمانة حق الامتياز الوارد في المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ وبالشروط المقررة فيه أو برهن حاصلات :

( أ ) تقديم سلفيات للجمعيات التعاونية الخاضعة للقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٧ ولصغار المزارعين ومتوسطيهم لنفقات الزراعة والحصاد .

( ب ) بيع الأسمدة والبذور لأجل جميع المزارعين على السواء .

( ج ) تقديم سلفيات على الحاصلات للجمعيات التعاونية سالفه الذكر ولصغار المزارعين .

ثانيا - عمليات لمدة لا تتجاوز عشر سنين :

( أ ) تقديم سلفيات لشراء الآلات الزراعية والماشية .

( ب ) تقديم سلفيات لاصلاح الأراضي الزراعية بواسطة المساقى والترع والمصارف .

وفما عدا الأحوال الاستثنائية يكون هذان النوعان من السلفيات مقصورين على صغار الملاك أو جماعاتهم وعلى الجمعيات التعاونية المشار إليها للمساعدة على تكوينها وانتشارها .

ثالثا - عمليات لمدة لا تتجاوز عشرين سنة :

تقديم سلفيات لاستغلال وإصلاح الأراضي التي يمكن أن تفيدها أعمال الري والصرف العامة .

رابعا - تمويل المنشآت التي تعمل لمنفعة الزراعة بقصد المساعدة على إيجاد هذه المنشآت وانتشارها .

خامسا - بيع الأسمدة والبذور نقدا .

وتكون السلفيات لأجل يزيد على أربعة عشر شهرا - عدا ما يتعلق من هذه السلفيات بجماعات صغار ملاك الأراضي الزراعية وبالجمعيات التعاونية - مضمونة بتسجيل رهن عقارى له الدرجة الأولى الا إذا قرر مجلس الإدارة بصفة استثنائية غير ذلك وكان الفرق بين قيمة العقار المرهون ومبلغ الرهن الأول يسمح بتسجيل رهن ثان .

وعلى وجه العموم يقوم البنك بكل ما يتصل بالذات أو بالواسطة بالتسليف الزراعى .

ومما يجدر ذكره أن الحكومة قررت أخذ مبلغ نصف مليون جنيه من مال الاحتياطى العام وخصصته لاكتتابها فى أسهم بنك التسليف الزراعى وذلك بمقتضى القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٣١ .

ثم صدر القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٨ وينص فى مادته الأولى على أن « تلغى أحكام المواد ١ و ٢ و ٦ من المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ الخاص بالترخيص فى الاشتراك فى انشاء بنك زراعى ويستعاض عنها بالأحكام الآتية :

مادة ١ - يرخص للحكومة فى أن تشترك فى شركة مساهمة مصرية لانشاء بنك للتعاون والتسليف الزراعى يتولى على وجه الخصوص العمليات الآتى ذكرها :



القيام بالعمليات المصرفية للجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها مع تمييزها في التعامل بما يكفل دعمها وانتشارها وخدمة النظام التعاوني .

التسليف لنفقات الزراعة والحصاد ولشراء الآلات الزراعية والماشية ولاصلاح الأراضي .

التسليف على المحصولات .

بيع الأسمدة والبذور ومهمات الزراعة .

تمويل المنشآت التي تعمل لمنفعة الزراعة .

ويكون اشتراك الحكومة بما لا يزيد على قيمة نصف رأس مال البنك على ألا تتجاوز قيمة ما تكتتب به مليون جنيه ... الخ » .

وقد أذن القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية بأن يأخذ من الاحتياطي العام مبلغ ربع مليون جنيه لاكتتاب الحكومة في أسهم بنك التعاون والتسليف الزراعي .

وفي ١٩٤٩/١/٦ نشر بالعدد رقم ٣ من الوقائع المصرية مرسوم ينص على أن « يستعاض عن تسمية ( بنك التسليف الزراعي المصري ) ، ( شركة مساهمة مصرية ) التي رخص بها المرسومان المتقدم ذكرهما بتسمية ( بنك التسليف الزراعي والتعاوني ) ( شركة مساهمة مصرية ) » .

كما نصت المادة الأولى من المرسوم الذي نشر بالوقائع المصرية العدد ٤٠ في ١٩٤٩/٤/٤ على أن « يحدد رأس مال الشركة بمليون ونصف مليون من الجنيهات المصرية ممثل في ثلاثمائة وخمسة وسبعين ألفاً من الأسهم قيمة كل منها أربعة جنيهات مصرية دفعت بأكملها » .

## الشركة المساهمة للحديد والصلب

وتعتبر مثلاً لمساهمة الحكومة في رأس المال بحصة عينية ذلك أن القانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٤ رخص للحكومة في أن تشترك في تأسيس شركة مساهمة باسم « شركة الحديد والصلب المصرية » يكون غرضها القيام باستغلال مناجم الحديد وبكافة الأعمال المتعلقة بصناعة وتجارة الحديد والصلب ، وتكون حصة الحكومة في رأس المال عبارة عن المصنع الذي قدرت قيمته مبدئياً بمبلغ مليونين من الجنيهات المصرية يجوز لمجلس الوزراء (رئيس الجمهورية الآن) (١) الترخيص في زيادتها لتغطية كل أو بعض الأسهم التي لا يتم الاكتتاب فيها أو شراء أسهم تخص هيئة مشتركة في أسهم الشركة بالسعر الذي يحدده مجلس الوزراء فإذا كانت هذه الهيئة أجنبية تضمن الحكومة تحويل العملات التي تمثل بيع الأسهم إلى الخارج . وقد التزمت الحكومة بالنسبة لحملة أسهم هذه الشركة بضمان حد أدنى للأرباح قدره ٤٪ من القيمة الاسمية للسهم الذي دفعت قيمته نقداً وذلك اعتباراً من السنة الثالثة بعد صدور المرسوم المرخص بإنشاء الشركة وضمان سداد القيمة الاسمية لسندات الشركة عند استحقاقها في حدود أربعة ملايين من الجنيهات ودفع فوائد هذه السندات في مواعيدها .

ونص القانون على أن تمثل الحكومة في مجلس إدارة الشركة بنسبة حصتها في رأس المال وألا يعين رئيس مجلس الإدارة ولا عضو مجلس الإدارة المنتدب الا باتفاق بين الحكومة والشركة .

وفيما عدا ما نص عليه القانون والرسوم الخاص بهذه الشركة يطبق على هذه الشركة القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ المتعلق ببعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة .

---

(١) صدر القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ ينص على أن يستبدل بعبارة « مجلس الوزراء » في كافة القوانين عبارة « رئيس الجمهورية » .

## ٤ - التأميم

### La Nationalisation

التأميم فكرة نادى بها أنصار المذاهب الاشتراكية كوسيلة لنقل ملكية المشروعات الخاصة من الأفراد إلى الدولة . وقد أخذت هذه الفكرة شكلا جديا عمليا بعد الحرب العالمية الأولى وكثر استعمالها حتى أن دستور ١٩٤٦ الفرنسي نص عليها في مقدمته كمبدأ دستوري بقوله « جميع الأموال والمشروعات التي يتميز استغلالها بطابع المصلحة العامة أو بطابع الاحتكار يجب أن تصبح ملكا للدولة » . وقد ساعد على ذلك انتصار مذهب الاقتصاد الموجه وما ترتب عليه من الاحساس بضرورة تدخل الدولة في نواحي الانتاج المختلفة واشرافها عليه .

ورغم النجاح الكبير الذي صادفته فكرة التأميم الا أنها لا زالت غامضة المدلول غير محددة المعنى لأن الاصطلاح يطلق على مدلولات مختلفة فقد يقصد به مجرد تحويل إدارة مرفق عام من إدارته بطريق الامتياز إلى إدارته بطريق الاستغلال المباشر ، وقد يقصد به تحويل مشروع خاص - له قدر من الأهمية - إلى مرفق عام ، وقد يقصد به التعبير عن اتجاه سياسى ، وهكذا .

ولذا نجد أن هذا الاصطلاح يطلق أحيانا على طرق من الإدارة يصعب تفرقتها من طرق الإدارة الأخرى كالاستغلال المباشر ، فليس من نظام مرسوم للتأميم بل تتعدد الأنظمة بتعدد عمليات التأميم ويتضمن كل قانون الطرق والأساليب التي تتبع في إدارة المشروع المؤمم .

ولعل الذى أوحى باطلاق هذا التعبير هو أن الفكرة الأساسية فيه ترجع إلى أن الغرض منه اعتبار المشروع ملكا للأمة والدولة انما تديره بصفتها نائبة عن الأمة ولذلك فان فكرة التأميم تنطوى على عنصرين أساسيين هما :

أ - بالنسبة للمشروعات التي يباشرها النشاط الفردي : تؤمم بنقل ملكيتها من النطاق الاقتصادي الخاص إلى النطاق الاقتصادي العام ويتحقق ذلك بعدة طرق كتنزع ملكية المشروع مع تعويض صاحبه ( وهذا الاجراء لا يتم في الصورة التقليدية لنزع الملكية وانما يقرره القانون الصادر بتأميم المشروع ) ، ومثل ذلك تأميم البترول في إيران وتأميم شركة قناة السويس .

وقد يكون التأميم بطريق مصادرة المشروع الخاص - وهو اجراء نادر الحصول لمخالفته لمبادئ العدالة إذ يتم دون مقابل أو تعويض - كما حصل في تأميم مصانع سيارات رينو في فرنسا بسبب موقفها الموالي للأعداء أثناء الحرب .

ب - بالنسبة للمرافق العامة : يتم التأميم بجعل المشروع المؤمم تحت إدارة الدولة واستبعاد مشاركة الرأسماليين على قدر الامكان والربح الرأسمالي الفردي .

والذي نلاحظه أن الدولة ، دون غيرها من الأشخاص الإدارية ، هي التي تستخدم أسلوب التأميم الا أنه ينبغي حتى لاتصبح إدارة الدولة للمشروع المؤمم استغلالا مباشرا ، ينبغي أن تتكون إدارة المشروع من ممثلين لهيئات ثلاث :

١ - العمال ، وذلك حتى يحسوا أنهم يعملون لصالحهم وصالح الجماعة لا لحساب صاحب عمل رأسمالي يستغلهم .

٢ - المستهلكين أو المنتفعين ، حتى يمكن الدفاع عن مصالحهم عن طريق مباشرة ظروف الاستغلال .

٣ - الدولة باعتبارها الراعية للصالح العام هذا بجانب قدرتها على أن توفق بين العمال والمستهلكين إذا تعارضت مصالح هاتين الطائفتين .



وقد يتخذ المشروع المؤتم نظام المؤسسة العامة وان كان الغالب أن يتخذ الشركة التجارية وعندئذ نجد أنفسنا أمام ظاهرة حديثة بالنسبة لأحكام الشركات التي يعرفها القانون التجارى .

ويرى البعض أن التأمين ليس صورة من صور إدارة المرفق العام ولكنه اجراء تسلكه الدولة لإدارة مرفق بطريق من الطرق التي نعددها هنا نائبة في ذلك عن الأمة .

وتسير الكثير من دول أوروبا في تيار التأمين ، فمثلا نجد أن إنجلترا أتمت السكك الحديدية والكهرباء ومناجم الفحم وبنك إنجلترا والطب كما شملت حركة التأمين في فرنسا وسائل النقل الجوى وبنك فرنسا وبنوك الائتمان الكبرى والغاز والكهرباء .

ولكن فكرة التأمين لا زالت بكرا في مصر وان وجدت لها آثار باهتة في بعض المشروعات كما هو الحال بالنسبة لمرفق الغاز والكهرباء بمدينة القاهرة ذلك أن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٨ أنشأ هيئة باسم « إدارة الغاز والكهرباء بمدينة القاهرة » منحها الشخصية المعنوية ونص على أن يشترك في الاشراف على هذه الإدارة ممثل لمستهلكى الكهرباء للأغراض الصناعية وآخر عن جمهور مستهلكى التيار للانارة الا أنه في ذات الوقت لم يفصل ميزانية هذه الإدارة عن ميزانية الدولة فهي تعتبر جزءا منها .

وكذلك الأمر بالنسبة لإدارة النقل العام بمنطقة الإسكندرية التي ينظمها القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٤ إذ تخضع لأسلوب حكومى بحث في الإدارة يكاد يجعلها تدار بطريق الاستغلال المباشر .

ونحن لانعيب على المشرع المصرى احجامه حتى الآن عن الاغراق في الأخذ بفكرة التأمين ذلك أن الإدارة المصرية بحاجة إلى اصلاح كبير يخلصها من تعقيدات الروتين البالى قبل أن تفرض نظمها على المشروعات التي يراد تأمينها .

أما تأمين مصر لشركة قناة السويس فقد فضلنا ارجاء الكلام عليه إلى ما بعد شرح عقد الامتياز .

## هـ - التزام أو امتياز المرافق العامة

### La Concession du Service Public

#### تعريف عقد الامتياز:

عقد امتياز المرافق العامة هو عقد إدارى يعهد بمقتضاه إلى شخص من أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق عام لمدة محددة يلتزم خلالها بحسن سير المرفق واستمراره على مسؤوليته وبمصاريف على حسابه نظير مقابل يحصل عليه ممن يستفيد بخدمات المرفق ، ولهذا فإن الامتياز لا يكون إلا بالنسبة للمرافق التى تقدم خدمات مباشرة للجمهور أما المرافق التى لا تخدم الجمهور إلا بطريق غير مباشر فإنها لاتصلح للإدارة بطريقة الامتياز إذ لا يستطيع صاحب الامتياز أن يحصل على مقابل لخدماته من الذين سينتفعون بطريق غير مباشر من هذه الخدمات ، ولعل هذا أيضا هو الذى يفسر أن الامتياز لا يكون إلا فى استغلال المرافق الصناعية أو التجارية ( كمرافق توريد المياه والكهرباء ) لأن صاحب الامتياز يسعى وراء الربح ولذا لا يتصور أن يقدم على استغلال مرفق عام يقدم خدماته للجمهور بالهجان كالتعليم العام مثلا .

ولا يقتصر الامتياز على استغلال المرفق فحسب بل قد يتضمن انشاء المرفق ذاته كاقامة مبان ومنشآت لازمة لهذا الاستغلال وهنا ينصب الامتياز على أمرين :

امتياز أشغال عمومية وامتياز مرفق عام .

وقد تكلم القانون المدنى المصرى عن عقد الالتزام فى مادته ٦٦٨ بقوله إنه « عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذى صفة اقتصادية ، ويكون هذا (٤)

العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين أفراد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن » .

كما تولى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة تنظيم أحكام الالتزام من الناحية الإدارية .

ويمكن أن نخلص مما سبق إلى أن أركان عقد الامتياز هي :

١ - أنه عقد ادارى ذو طبيعة خاصة . وقد كان يعتبر في مصر عقدا مدنيا إلى أن أصدرت محكمة الاسكندرية المختلطة حكما فى ١٩٢٨/١٢/٢٩ أقر لعقد الامتياز بصفته الإدارية وهو ما تأكد بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة .

والحقيقة أن اعتبار عقد الامتياز عقدا مدنيا هو قول سقيم لأنه يشل يد السلطة الإدارية عن التدخل فى شئون المرفق الذى يدار بطريق الامتياز فى الحالات التى تحتم فيها المصلحة العامة ضرورة مثل هذا التدخل .

٢ - موضوع الامتياز إدارة مرفق عام وهو عادة مرفق تجارى أو صناعى كما سبق أن أوضحنا .

٣ - يمنح الالتزام لمدة محدودة وهى المدة التى تسمح عادة بتعويض الملتزم عما يكون قد تكبدته من نفقات فى انشاء المشروع واقامته .

وقد حدد القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة فى مصر هذه المدة بما لا يتجاوز ثلاثين عاما .

٤ - يتحمل الملتزم نفقات المشروع ومخاطره المالية على تفصيل سنورده فيما بعد .

٥ - للملتزم أن يقتضى من المنتفعين مقابلا تحدده جداول التعريفة فى عقد الالتزام أو قائمة الشروط والالتزامات التى تلحق به وان كان للادارة حق تعديل التعريفة على نحو ما سنرى بعد قليل .

والمقابل الذى يقتضيه الملتزم يعتبر رسماً Taxe يخضع للأحكام المقررة بالنسبة للضرائب ، وقد وضع المشرع حداً أعلى لا يجوز للملتزم تجاوزه فى الربح حماية للمنتفعين وذلك بما نص عليه فى المادة الثالثة من قانون التزام المرافق العامة وهى تقرر أنه « لا يجوز فى جزاء الملتزم أن تتجاوز حصته السنوية فى صافى أرباح استغلال المرفق العام بادية ذى بدء ١٠٪ من رأس المال الموظف والمرخص به من مانع الالتزام . وما زاد على ذلك من صافى الأرباح يستخدم أولاً فى تكوين احتياطي خاص للسنوات التى تقل فيها الأرباح عن ١٠٪ . ويكف عن تزويد هذا الاحتياطي متى بلغ ما يوازى ١٠٪ من رأس المال . ويجوز فيما يبقى من هذا الزائد أن يقسم بين مانع الالتزام والملتزم أو أن يستخدم فى خفض الأسعار » .

ومما سبق تكون القاعدة أنه إذا تجاوزت أرباح الملتزم ١٠٪ تلتزم الإدارة بأن تسلك أحد سبيلين : فاما أن تترك الرسم كما هو وتشاطر الملتزم أرباحه واما أن تخفض الرسم حتى يكون صافى ربح الملتزم غير متجاوز ١٠٪ . فإذا أهملت الإدارة فى أداء هذا الالتزام كان للمنتفعين اللجوء إلى مجلس الدولة لاستصدار حكم لأعمال نص القانون .

### كيفية منح وإبرام التزام المرافق العامة :

كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص فى المادة ١٣٧ على أن « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور الهامة ، لا يجوز منحه الا بقانون Choiformement à la loi وقد اختلف الرأى فى تفسير هذا النص خصوصاً عندما عرض الأمر على مجلس النواب بمناسبة مناقشة موضوع استغلال آبار البترول ، فرأى البعض وجوب اصدار قانون خاص فى حالة يراد فيها منح التزام بمرفق عام ، وهو الرأى الذى أخذ به عندئذ فصدر قانون بمنح امتياز استغلال آبار البترول .



وذهب رأى إلى أن عبارة النص - خصوصا إذا سرنا على الترجمة الفرنسية - تسمح للبرلمان أن يخول الحكومة حق منح التزامات بمرافق عامة ، ونحن نرى أن هذا رأى يمكن قبوله الآن مع نص المادة ٩٨ من الدستور الحالى التى تقرر أن « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة » .

بقى أن نعرف كيف يبرم عقد الالتزام بمرفق عام .

لم يتناول القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ - وهو القانون العام للمرافق التى تدار بطريق الامتياز - هذا الأمر بالتنظيم . ونظرا لأن عقد الامتياز هو عقد إدارى فاننا سنتكلم عن الاجراءات الأساسية التى يتخذها ابرام العقود الإدارية ألا وهى : الممارسة والمناقصة العامة أو المزايدة العامة . ذلك أن الادارة ليست حرة تماما كالأفراد فى عقد عقودها بل قد ترد على حريتها فى التعاقد قيود شكلية وموضوعية .

#### ١ - الممارسة : Le marché de gré à gré :

وهى النظام الذى يخول الادارة أن تتعاقد مباشرة مع الأفراد دون التقيد باجراء المناقصة نظرا لأن المناقصة لا يحسن تطبيقها على جميع العقود الإدارية لأنها تلزم الادارة بالتعاقد مع من يتقدم بأحسن العروض . فمثلا إذا عرض شخص أن يساهم فى انشاء مبنى حكومى بإيهاب قطعة أرض فان مثل هذا العقد لا يقبل أن يتم عن طريق مناقصة .

والحق أن نظام الممارسة يستلزم توفر دراية وخبرة فنية لدى الموظف المنوط به التعاقد لأن الأمر متوقف على تقديره ومدى احاطته بالموضوع ، ومن ثم فان النزاهة أمر لا بد به منه كذلك لنجاح هذا النظام حتى لا تابعب الأهواء بالمصالح العامة .

ويعتبر نظام الممارسة هو الأصل بالنسبة لعقد التزام المرافق العامة - ولكن ليس هناك ما يمنع الإدارة من أن تتبع نظام المناقصة عند إبرام هذا العقد ، كما هو الأمر في القانون رقم ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ في شأن النقل العام للركاب بالسيارات الذي ينص على أنه لا يرخص في هذا النقل الا بطريق الالتزام ما لم ترا الحكومة أن تتولى إدارته بنفسها ويكون منح الالتزام بقانون بعد اجراء مزايده أو ممارسة .

### ب - المناقصة العامة (أو المزايمة العامة) : L'adjudication :

الغرض من هذا الاجراء هو ضمان حسن اختيار المتعاقد الذي يتقدم بأفضل العروض من الناحية الفنية والمالية ولا يعتبر هذا الاجراء ملزماً للإدارة الا إذا نص القانون على ذلك ، وهو ليس وقفاً على العقود الإدارية فحسب بل قد تتبعه الإدارة بالنسبة لعقودها العادية .

والمناقصة والمزايدة اصطلاحان متقابلان إذ تسعى الإدارة عن طريق المناقصة إلى التعاقد مع من يتقدم بأقل عطاء فيما تطلبه من المتعاقد بينما تقصد في المزايدة إلى التعاقد مع من يتقدم بأعلى عطاء فيما تؤديه هي للمتعاقد .

وقد صدر القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ بتنظيم المناقصات والمزايدات ، فوضع مبدأ عاماً ينص على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارت والمصالح العامة عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ويسرى هذا الحكم على مقاولات الأعمال ومقاولات النقل ومزادات بيع الأصناف والمهمات التي يقرر التصرف فيها (١) .

---

(١) وقد صدر لائحة تنفيذية لهذا القانون في أول ديسمبر سنة ١٩٥٤ باسم « لائحة المناقصات والمزايدات » وحلت بذلك محل لائحة المخازن والمشتريات ، بيد أن بعض الفقهاء يرون أن هذه اللائحة لم تستكمل الاجراءات القانونية اللازمة لنفاذها بسبب عدم نشرها في الجريدة الرسمية .

وتخضع المناقصة العامة لمبادئ أساسية ثلاثة هي :

١ — الاعلان ، وهو اخطار ذوى الشأن بالمناقصة وتفصيلاتها حتى يتسنى لهم التنافس فى التقدم بالعطاءات المناسبة للإدارة .

٢ — حرية المنافسة فلا يحرم من تتوافر فيه الشروط المطلوبة من حقه فى التقدم للمناقصة .

٣ — المساواة بين المتنافسين فلا يعنى بعض المتنافسين من شروط ويلزم بها البعض الآخر ولا يستبعد أحد المتنافسين لأغراض خاصة بعيدة عن الصالح العام .

وقد تكون المناقصة داخلية فيعلن عنها فى داخل القطر المصرى .

وقد تكون المناقصة خارجية فيعلن عنها فى البلاد الأجنبية وتخطر القنصليات بارسال خطابات دورية للبيوت التجارية والصناعية فى الدول المعتمدة فيها وتقوم بتسليم دفاتر الشروط لمن يرغب الاشتراك فيها طبقاً لأحكام لائحة المناقصات والمزايدات .

ويجوز أن تكون المناقصة محدودة سواء كانت مناقصة داخلية أو خارجية ويقصد بالمناقصة المحدودة المناقصة التى تقتصر على بيوت أو جهات ذات كفاية خاصة ولذلك اعتمدت أسماؤها فى سجلات أو كشوف تقرها الجهة الفنية المختصة بالإدارة ، ولذا فإن هذه البيوت أو الجهات هى التى تدعى فقط للاشتراك فى المناقصة .

### إجراءات المناقصة :

يعلن عن المناقصة فيتقدم كل راغب بعرضه ( وهو ما يسمى بالعطاء ) فى مظاريف مغلقة وذلك لضمان سريتها . ويترتب على تقديم العطاء ارتباط مقدمه به ولا يجوز له سحبه أو تعديله — طالما لم يبت فيه — حتى قبل فتح

المظاريف وفحص العطاءات . ويلزم القانون المتقدمين بعطاءات في مناقصة أن يدفعوا تأميناً مؤقتاً وذلك كدليل على جدية عرضهم وحسن استعدادهم لتنفيذ المطلوب إذا ما أرسيت المناقصة عليهم ، ويصادر التأمين أو يخصم منه مصاريف إعادة المناقصة إذا ما رست المناقصة على دافعه ولكنه امتنع عن التنفيذ .

وتقوم لجنة — تشكل بقرار من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ويرأسها موظف تتناسب وظيفته ودرجته مع أهمية المناقصة وعضويتها مدير القسم المختص وموظف في آخر بالنسبة لمقاولات الأعمال أو من مدير المخازن ومدير المشتريات أو من ينوب عنها بالنسبة للمشتريات — تقوم هذه اللجنة بفتح المظاريف وفحص العطاءات في موعد معين لتستبعد منها ما لا تتوافر فيه الشروط والمواصفات المطلوبة ثم ترتبها .

فاذا ورد عطاء وحيد — حتى ولو كان قانونياً — تعاد المناقصة كقاعدة عامة ، إلا أنه يجوز قبول هذا العطاء في حدود شروط معينة إذا كان مناسباً ومطابقاً للشروط ولم تكن هناك فائدة متوقعة من وراء إعادة المناقصة .

ثم تشكل لجنة أخرى للبت في العطاءات ( وتسمى لجنة العقود ) ويرأسها وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو من نائب عنها أو رئيس المنطقة أو الفرع ، وأعضاؤها هم رئيس القسم المختص أو نائبه ورئيس قسم في آخر ( وذلك بالنسبة لمقاولات الأعمال ) أو من مدير المخازن ومدير المشتريات ومندوب الإدارة المطلوب لها الأصناف ( وذلك بالنسبة للمشتريات ) وموظف في أو أكثر من المصلحة ذاتها أو المصالح الفنية الأخرى من ذوى الخبرة بهذه الأعمال أو الأصناف .

ويراعى في انتقاء الأعضاء أن تتناسب وظائفهم ودرجاتهم وخبرتهم مع أهمية المناقصة ، وإذا زادت قيمة المناقصة على ٢٠٠,٠٠٠ جنيه يضم



إلى لجنة البت عضو عن وزارة المالية والاقتصاد وذلك بالنسبة لجميع العقود ويضم كذلك موظف فى من مجلس الدولة بالنسبة لعقدى التوريد والنقل أما بالنسبة لعقد الأشغال العامة فلا يضم هذا الموظف الممثل لمجلس الدولة إلا إذا زادت قيمة المناقصة عن ٢٥٠,٠٠٠ جنيه ، وعدم حضور ممثلى وزارة المالية ومجلس الدولة يبطل انعقاد لجنة البت .

ومهمة اللجنة هى التأكد من مطابقة كشوف التفريغ للعطاءات ذاتها وتبين على هذا الكشف أوجه النقص والمخالفات ، وكذلك تقوم بفحص العينات والفئات ومقارنتها ببعضها البعض والبت فى طلبات الاستبعاد ثم ترفع توصياتها - بعد ورود نتيجة الفحص الكيماى أو الفنى فى الحالات التى تتطلب مثل هذا الفحص - إلى رئيس المصلحة لكى يتولى اعتماد هذه التوصيات فان كان هو رئيس هذه اللجنة يرفع التوصيات إلى وكيل الوزارة ذلك أن التوصيات يجب أن يكون موقعا عليها من جميع أعضاء لجنة البت ومن رئيسها .

وتقضى القواعد بأن تفضل المصنوعات المصرية - ولو كانت من خامات أجنبية - على مثيلاتها الأجنبية التى تتساوى معها فى المواصفات حتى ولو زاد ثمن المصنوعات المصرية لغاية ١٠٪ أو إذا تساوى الثمن ولكن قلت المواصفات بنسبة لا تتجاوز ١٠٪ .

وفى عدا هذا لا يجوز ارساء المناقصة إلا على أفضل المتقدمين من حيث الأسعار أو الكفاية الفنية . وطبقا لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات لا يجوز التفاوض مع مقدمى العطاءات إلا بناء على قرار من رئيس المصلحة المختصة بعد موافقة لجنة البت فى حالة ما إذا كان العطاء الأقل مقترنا بتخفيض أو بتخفيضات وكان أقل عطاء غير العطاء المقترن بشيء تزيد قيمته الرقمية كثيرا على العطاء المقترن بتخفيضات وذلك بقصد أن ينزل مقدم العطاء عن تخفيضاته أو بعضها إلى الحد الذى يجعله أفضل دون شك من العطاء

غير المقترن بشيء فاذا رفض جاز التفاوض مع من يليه وهكذا . وبانتهاء  
لجنة فتح المظاريف وفحص العطاءات والبت في المناقصة من عملها تنهى  
المرحلة التمهيدية من مراحل ابرام العقد الادارى ذلك أن اعتماد هذه المناقصة  
يدخل فى اختصاص شخص آخر هو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو  
رئيس المنطقة أو رئيس الفرع طبقا للقوانين واللوائح.

ويجيز قانون تنظيم المناقصات والمزايدات أن تنوب وزارة أو مصلحة  
عن أخرى فى مباشرة اجراءات التعاقد و ابرامه بالنسبة لمهمة معينة .

ولا يجوز لوزارة أو مصلحة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد فى مادة  
تزيد قيمتها على ٥٠٠٠ جنية إلا بعد استفتاء إدارة الرأى المختصة بمجلس  
الدولة ما لم يكن العقد قد أبرم على أساس شروط أخذ فيها رأى الجهة  
المذكورة أو أبرم طبقا لشروط سبق أن أبرم على أساسها عقد مماثل له  
وبشرط الا يكون قد حصل تعديل فى الشروط فى الحالتين .

وإذا كانت الإدارة لا يجوز لها أن تتعاقد إلا مع من رست عليه المناقصة  
الا أن هذا قد يضر بها لأن اختيار المتعاقد معها يتم هكذا بطريقة شبه آلية ،  
ولذلك فان للإدارة أن ترفض التعاقد اطلاقا وهذا ما أكدته المادة السابعة  
من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٥ إذ نصت على أنه « تلغى المناقصات بقرار  
مسبب من رئيس المصلحة بعد النشر عنها وقبل البت فيها إذا استغنى عنها  
نهائيا . أما فى غير هذه الحالة فيجوز لرئيس المصلحة الغاء المناقصات فى احدى  
الحالات الآتية : إذا تقدم عطاء وحيد أو لم يبق بعد العطاءات المستبعدة إلا  
عطاء واحد ، أو إذا اقرنت العطاءات كلها أو أكثرها بتحفظات ، أو إذا  
كانت قيمة العطاء الأقل تزيد على القيمة السوقية . ويكون الالغاء فى هذه  
الحالات بقرار من رئيس المصلحة بناء على رأى لجنة البت فى العطاءات » .  
وإذا شئنا أن نقارن بين نظامى الممارسة والمناقصة نجد أن اجراء المناقصة يفضل  
اجراء الممارسة من الناحية النظرية لأنه يوفر للدولة أموالها أذ يكفل لها الحصول

على المطلوب بأقل سعر ممكن بيد أن العمل أثبت أن المناقصة لا تحقق هذه الغاية لأن المتقدمين يتفقون عادة لتفويت هذه النتيجة على الإدارة هذا فضلا عما سببه تحديد الأسعار والأجور والأرباح اليوم من عدم جدوى نظام المناقصة .

### الاعفاء من المناقصة :

أجاز القانون للإدارة ألا تلجأ لنظام المناقصة في بعض حالات نجمها فيما يلي : -

أ - ما لا تزيد قيمته على ٢٠٠ جنيه بالنسبة للمشتريات العادية وعمليات النقل ، ٥٠٠ جنيه بالنسبة لعقود الأشغال العامة ؛ ٢٠٠٠ جنيه بالنسبة لشراء الأصناف المحتكرة من شركات في الخارج ليس لها وكلاء في مصر .

أما بالنسبة لوزارة الحربية فيحدد مجلس الوزراء شروط الشراء بدون مناقصة .

ب - ما تحتاج إليه من منتجات الشركات الصناعية المصرية التي تملك الحكومة فيها أكثر من نصف رأس المال ويصدر بتعيينها قرار من وزير المالية والاقتصاد .

ج - الشركات التي يرى مجلس الوزراء - بناء على توصية وزير المالية والاقتصاد - أن يتفق معها على شراء منتجاتها بطريق الممارسة لأن في ذلك تحقيقا للصالح الاقتصادي القومي وفي هذه الحالة يكون للحكومة حق مراقبة حسابات هذه الشركات وتحديد أسعار البيع .

د - عند الضرورة كالتوريدات ومقاولات الأعمال والنقل التي تقضى حالة الاستعجال الطارئة أو الظروف غير المنظورة بعدم امكان تحمل اجراءات المناقصة بالنسبة لها أو تلك التي تقضى المصلحة العامة أن تتم بطريقة سرية كتوريد الأسلحة والذخائر مثلا .

وأمر تقدير الضرورة متروك للإدارة ، بيد أنه إذا زاد موضوع التعاقد في قيمته على ٥٠٠٠ جنيه وجب أن تتولى الممارسة في داخل الجمهورية المصرية لجنة يشترك في عضويتها نائب عن وزارة المالية والاقتصاد ويكون قرارها مسببا ، أما الممارسة خارج جمهورية مصر فتتولاها لجنة يشكلها الوزير المختص كما يرى .

### شكل العقد :

من مميزات العقد الإداري أنه عقد مكتوب وان كان قانون تنظيم المناقصات والمزايدات قد أجاز للإدارة ألا تتقيد بهذا الاجراء في بعض العقود قليلة الأهمية وهي عقود التوريد والنقل التي لا تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه وعقود الأشغال العامة التي لا تتجاوز ٥٠٠ جنيه .

ويشمل العقد المكتوب أكثر من وثيقة يطلق على مجموعها اسم قائمة الشروط Le cahier des charges ، وهذه الوثائق عادة هي عبارة عن :

١ - دفتر الشروط والمواصفات العامة ، وهو الذي يتضمن الشروط العامة التي تطبق على كل عقد تبرمه الهيئة الإدارية مثل دفتر الشروط العامة والمواصفات المتعلقة بمصلحة المباني في مصر .

٢ - دفاتر الشروط الخاصة وجداول الفئات ، وهي التي تحوى شروط العقد المراد ابرامه ، ويرفق بها المستندات التي تفصل المواصفات .

وتعتبر نصوص قائمة الشروط نصوصا تعاقدية بالنسبة للعقود الادارية ، عدا عقد الالتزام إذ تشتمل على بعض نصوص تعاقدية وبعض نصوص تنظيمية .

ويمكن أن نسوق مثلا لعقد الامتياز في عقد امتياز للبحث عن البترول واستغلاله الذي صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٩ لسنة ١٩٥٧



يرخص لوزير الصناعة في عقده مع الشركة العامة للبترول ( شركة مساهمة  
مصرية تحت التأسيس ) وقد نشرت صورة هذا العقد في الوقائع المصرية  
العدد ٥٣ مكرر هو في ١٣ يولييه سنة ١٩٥٧ .

### تنفيذ العقد :

تنفيذ العقد المدني تحكمه القاعدة العامة التي تقرر أن « العقد شريعة  
المتعاقدين » فلا يجوز لأحد طرفيه أن يستقل بتعديل نصوصه ، ولكن هذه  
القاعدة لا تطبق على إطلاقها بالنسبة للعقد الإداري وتبعا فهي لا تحكم عقد  
الالتزام بنفس القوة التي تحكم بها عقدا من عقود القانون الخاص على نحو  
ما سنفصل فيما يلي ، وليبيان ذلك نتناول ما يرتبه عقد الامتياز من حقوق  
لكل من الجهة الإدارية المتعاقدة والملتزم المتعاقد معها ، ثم نضيف إليها  
عجالة عن حقوق المنتفعين بالمرفق الذي يدار بطريق الالتزام .

### ١- حقوق الإدارة مانحة الالتزام :

تتمتع السلطة مانحة الالتزام بحقوق ثلاث هي : الرقابة والتعديل  
والاسترداد .

ونفصل كل حق منها على حدة :

### ١ - من الرقابة على تنفيذ العقد :

تنص المادة ٧ من قانون التزامات المرافق العامة رقم ٤٩٧ سنة ١٩٤٥  
المعدل للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ على أن « لمانح الالتزام أن يراقب انشاء  
المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النواحي الفنية والإدارية والمالية -  
وله في سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه في مختلف الفروع والإدارات التي  
ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق . ويختص هؤلاء المندوبون بدراسة تلك النواحي

وتقديم تقرير بذلك لمانح الالتزام . وعلى الملتزم أن يقدم لهؤلاء المندوبين ما قد يطلبون من معلومات أو بيانات أو احصاءات ، دون الاخلال بحق مانح الالتزام في فحص الحسابات أو التفتيش على إدارة المرفق في أى وقت .

وعلى هذا فان الإدارة تتمتع بسلطة الرقابة على تنفيذ العقد من النواحي الفنية والإدارية وتباشرها وزارة الأشغال العمومية في مصر ، وكذلك من الناحية المالية وهى مركزة في إدارة الشركات بوزارة المالية وذلك لضمان قيام المتعاقد بما عليه من التزامات ولجعل هذه الالتزامات مساهمة للصالح العام أولا بأول ، ولذا فان الإدارة تتمتع بحق الرقابة هذا حتى ولو لم يرد به نص في القانون أو في عقد الالتزام لأنه يستند إلى فكرة المرفق العام ومسئولية الإدارة عن حسن سيره . وتبعاً فان الاتفاق على استبعاد هذا الحق يقع باطلا بطلانا مطلقا لمخالفته للنظام العام .

واستعمالاً لهذا الحق نص البند الثلاثون من عقد امتياز البحث عن البترول الممنوح للشركة العامة للبترول - والسابق الإشارة إليه - على أن « المندوبى الحكومة حق الدخول فى الأراضى التى يشملها هذا العقد وفى الحقول ومواقع التشغيل والأعمال الموجودة بها ، ولهم أن يقوموا بفحص الدفاتر والسجلات والتقارير تنفيذاً لهذا العقد وباجراء المساحات وعمل الرسومات والاختبارات وغيرها ولتحقيق هذا الغرض يكون لهم حق استعمال آلات الشركة وأدواتها بشرط ألا ينتج عن ذلك أى خطر أو تعطيل للعمليات ويقدم وكلاء الشركة ومستخدموها وعمالها لهؤلاء المندوبين المعاونة الفعلية حتى لا ينجم عن أداء مأموريتهم خطر يهدد سلامة الشركة أو يعطل أعمالها وعلى الشركة أن تمنح هؤلاء المندوبين جميع الامتيازات والتسهيلات الممنوحة لموظفيها فى الحقل وأن تهيب لهم بالمجان مكانا للعمل ومسكنا مؤقتا مؤقتا تأثيثا لائقا » .

صحيح أن الرقابة يبدو أقل شدة في عقد الالتزام منه في غيره من العقود الإدارية الأخرى لأن الإدارة تترك للملتزم قسطا من الحرية في تنفيذ التزاماته إلا أن الحق من حيث هو قائم وقد رسمت المادة السابعة سالفه الذكر حدوده .

على أنه يجب ألا يفهم من منح هذا الحق للإدارة أنها صاحبة سلطان مطلق ، إذ أن هذا الحق يهدف لتحقيق الصالح العام كما قلنا ، وتبعاً فلا يجوز للإدارة أن تتعسف في استعماله فتتخذ منه سلاحاً لتحقيق أغراض خاصة كما لا يجوز للإدارة أن تجعل منه ستاراً لتعديل موضوع العقد أو أن تخرج في استعماله عن الحدود المرسومة في القوانين واللوائح . وللإدارة في سبيل جعل رقابتها فعالة أن توقع جزاءات على المتعاقدين معها ، وهذا نفرق بين حالتين : حالة ما إذا كان عقد الالتزام قد نص على جزاءات توقع في حالة الإخلال بالالتزامات . وحالة سكوت العقد عن مثل هذا النص .

فإذا ورد بالعقد نص يحدد الجزاءات التي تطبق فإن هذا النص هو الذي يعمل به ولا يجوز توقيع جزاءات أخرى حتى إذا اتضح أن الجزاء الوارد في العقد غير كاف .

أما إذا خلا العقد من النص على الجزاء فيجوز — طبقاً لما استقر عليه القضاء حديثاً — تلافى هذا النقص إذ للإدارة هنا سلطة توقيع جزاء التعويض على الملتزم على أن تخضع في هذا التصرف لرقابة القضاء اللاحقة .

هذا عن الجزاءات المدنية وهي عبارة عن التعويض أو الغرامة ، أما الجزاءات الجنائية فلا يجوز توقيعها على المتعاقدين إلا إذا كان منصوباً عليها في القانون ، ولا يجوز للإدارة أن تصدر لوائح ضبط إداري تستهدف بها النظام العام في الظاهر ويكون المقصود بها في الواقع إرغام الملتزم على

الوفاء بالتزاماته لأن هذا يعد خروجاً عن حدود السلطة اللوائية المخولة للإدارة .

ويجوز للإدارة في جميع الأحوال أن تحل بنفسها محل المتعاقد في تنفيذ الالتزامات التي لم يوف بها أو أن تعهد بذلك إلى شخص آخر على حساب المتعاقد الأول وتحت مسؤوليته ، وذلك ضماناً لدوام سير المرفق العام .

## ٢ - من الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد بأرادتها المنفردة :

يقوم العقد المدني بين طرفين متساويي المصالح هما الأفراد ، بينما يقوم عقد الالتزام بين طرفين غير متعادلين في مصالحهما أحدهما هو الإدارة النائبة عن المصالح العامة وبين الملتزم الذي يدافع عن صالحه خاصة ، ترتب على هذا الاختلاف بين العقدين اختلاف واضح بينهما في تنفيذ العقد والآثار المترتبة عليه تظهر أساساً في حق الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد من تلقاء نفسها ودون تعليق ذلك على قبول الملتزم حتى تضمن بذلك أن توفى بحاجات الجمهور وتجعل المرفق العام مسيراً لضرورات الجماعة .

على أن حق الإدارة في تعديل نصوص العقد لا يشمل كافة ما يتضمنه العقد من نصوص لأن نصوص العقد الإداري نوعان : نصوص لوائية ونصوص تعاقدية .

ولعل أبسط معيار للتفرقة بين هذين النوعين من النصوص يقوم على أن النصوص التعاقدية هي النصوص التي يمكن الاستغناء عنها لو أن المرفق أدير بطريقة الاستغلال المباشر . ولذا تشمل النصوص اللوائية عادة كل ما يمس مصلحة الجمهور والأمن العام وهذه النصوص اللوائية هي وحدها التي تتمتع الإدارة في خصوصها بسلطة تقديرية واسعة كما قلنا ، أما المساس بالنصوص التعاقدية فيعرض الإدارة لمسئولية تعاقدية طبقاً لأحكام القانون



الخاص ، ولكن ليس للملتزم أن يمتنع عن تنفيذ التزاماته الا اذا كان تصرف الإدارة هو الذى جعل وفاء بالتزاماته مستحيلا .

وتبعاً فاذا كان الالتزام خاصاً بمرفق نقل مشترك فان للإدارة أن تجبر الملتزم على مد خطوط جديدة فى النواحي التى وصل إليها العمران أو تحسين الوسائل التى يستخدمها فى النقل أو تعديل الأوقات التى يقدم فيها خدماته ، كما أن للإدارة الحق فى تعديل قوائم الأسعار التى تحصل الرسوم على أساسها ، وهكذا .

ولكن يقابل هذا الحق الواسع الذى تتمتع به الإدارة حق آخر للملتزم هو حق هذا الملتزم فى اقتضاء تعويض أو فسخ العقد إذا ألحقت هذه التعديلات غبناً يخل بالتوازن المالى للعقد على نحو ما سنفصله فيما بعد .

وهذه المبادئ هى التى صاغتها م ٥ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة فى قولها إن « لمنح الالتزام دائماً متى اقتضت ذلك المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به . وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل » . وترتباً على هذا الحق قرر البند الحادى والثلاثون من عقد الامتياز السالف التنبؤ به عنه ان « تلتزم الشركة فى حدود القانون اتباع أحكام اللوائح التى يصدرها الوزير من آن لآخر بخصوص طرق الحفر وتبطين الآبار واستعمال الطفلة والأسمنت وغيرها ، وعزل الطبقات الحاملة للمياه ووقاية الطبقات الحاملة للبتروول وطبقات المياه الحاذية ، وطرق الانتاج والتحكم فى تدفق البتروول الحام والغاز ، واتخاذ الاحتياطات الضرورية لمنع ضياع البتروول الحام أو الغاز بطرق تنقيه وتخزين ونقل البتروول والغاز وتصريف المياه والمواد المتخلفة الأخرى وإصلاح الآبار وردمها عند الضرورة وكل ما يتعلق بطرق التشغيل الأخرى .

وما يلزم لكل ما تقدم من أحصاءات وبرامج وبيانات ورسوم وتقارير . وكذلك طرق منع الخرائق وتسوير الماكينات والفتحات ومساكن العمال . وسائر المسائل التي ترى مصلحة الوقود لزومها أو من المرغوب فيه عملها لتنظيم حسن سير العمل في حقول البترول ، أو للمحافظة على صحة الأفراد أو سلامتهم أو راحتهم سواء في ذلك العمال أو غيرهم من السكان المجاورين وتعتبر جميع اللوائح المذكورة أو التي تصدر من آن لآخر جزءا لا يتجزأ من هذا العقد على ألا يترتب عليها انتقاص من الحقوق التي للشركة بمقتضى هذا العقد » .

### ٣ - هو الإدارة في استرداد المرفق قبل نهاية المدّة :

ذلك أن الإدارة تسعى دائما إلى تحقيق الصالح العام فاذا تراءى لها أن هذا الصالح العام يقتضى استرداد المرفق قبل نهاية مدته كان لها أن تشتريه من الملتزم وأن تعوضه عن هذا الاسترداد دون أن يكون للملتزم حق الاعتراض على ذلك لأنه لا يجوز الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب أمام مصلحة تتعلق بالنظام العام للجماعة .

وقد تبنت المادة الرابعة من قانون التزامات المرافق العامة هذا المبدأ بقولها « يجب أن تحدد وثيقة الامتياز شروط وأوضاع استرداده قبل انتهاء مدته » .

### ب - حقوق الملتزم :

يسعى الملتزم أساسا من وراء الالتزام الى تحقيق الربح ولذا فان قواعد العقد تعتبر بالنسبة له كلا يحقق التوازن المالي الذي يهيء ظروف الربح ، وتبعاً فان حقوق الملتزم تنحصر في ضرورة المحافظة على هذا التوازن المالي .

والاخلال بالتوازن المالى للعقد قد يكون مرجعه إلى المخاطر الإدارية أى إلى تصرفات الإدارة سواء كانت هذه التصرفات اجراءات عامة لا يقصد بها الملتزم نفسه ولكنها تؤثر على التزاماته أو إلى تصرفاتها الخاصة فى تعديل نصوص العقد بارادتها المنفردة .

فاذا كانت التصرفات عامة كان للملتزم أن يدافع عن حقوقه طبقا لنظرية فعل الأمير التى عرضنا لها فيما سبق ، وإذا كانت خاصة كان له الحق فى المطالبة بتعويض أو بفسخ العقد .

وقد يكون الاخلال مرجعه إلى مخاطر اقتصادية خارجية وفى هذه الحالة تحمى نظرية الظروف الطارئة حقوق الملتزم ( وقد تناولنا نظرية الظروف الطارئة بالكلام فيما سلف ) .

### م - مفروض المنتفعين :

للمنتفع حق قبل الادارة مانحة الالتزام هو أن يطلب إليها التدخل لاجبار الملتزم على احترام شروط الالتزام ومراعاة المساواة بين المنتفعين فان رفضت الادارة التدخل أو لم تجب المنتفع إلى طلبه فى خلال المدة القانونية - وهو ما يعادل الرفض قانونا على حسب قانون مجلس الدولة الأخير - كان له أن يلجأ لمحكمة القضاء الإدارى للحصول على حكم بالغاء هذا القرار الأمر الذى يترتب عليه التزام الادارة بالتدخل .

أما علاقة المنتفع بالملتزم فقد تكون بناء على عقد وقد لا يكون هناك عقد بينهما .

فان كان هناك عقد فان للمنتفع أن يطالب الملتزم بتنفيذ هذا العقد الذى يجب أن يكون قائما على نصوص عقد الالتزام لأن الطرفين انما يتعاقدان فى حدود هذه النصوص ، وهذا ما جاءت به م ٦٦٩ من القانون المدنى

صراحة اذ تقرر أن « ملتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للأجر الذى يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها فى عقد الامتياز وملحقاته والشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من القوانين » .

أما إذا لم يكن المنتفع مرتبطا مع الملتزم بعقد فيجوز لكل فرد توافرت فيه شروط الانتفاع بالخدمات التى يؤديها الملتزم أن يطالب هذا الملتزم بتنفيذ الشروط الواردة فى عقد الامتياز لصالحه .

ولهذا فان رأى الأرجح هو أن المنتفع يستمد حقوقه فى المطالبة بأداء الخدمة من قانون المرفق نفسه أى أنه فى مركز تنظيمى من مراكز القانون العام قبل الملتزم ، ولو أن القضاء يجرى فى مصر على اعتبار الرابطة التى تنشأ بين المنتفع والملتزم رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص وهو مالا يمكن فهمه مع نصوص القانون ، فقد أوجبت المادة ٦٧ من القانون المدنى على الملتزم أن يسوى بين المنتفعين فى حدود ما جاء بها من قواعد ونصها هو :

« ١ - إذا كان ملتزم المرفق محتكرا له احتكارا قانونيا أو فعليا وجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء فى الخدمات العامة أو فى تقاضى الأجر .

٢ - ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تنطوى على تخفيض الأجر والاعفاء منها ، على أن ينتفع بهذه المعاملة من يطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام ، ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح أحد عملائه ميزات يرفض منحها للآخرين .

٣ - وكل تمييز يمنح على خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على الملتزم أن يعرض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من اخلال بالتوازن الطبيعى فى المنافسة غير المشروعة » .



كما قررت م ٦٧١ من القانون المدني أن يكون لتعريفات الأسعار التي قررتها السلطة العامة قوة القانون بالنسبة إلى العقود التي يبرمها الملتزم مع عملائه ، فلا يجوز للمتعاقدين أن يتفقا على ما يخالفها .

والمستفاد من هذه النصوص لا يتفق مع القول بأن علاقة المنتفع بالملتزم علاقة تعاقدية .

### نعاين :

إذا أردنا أن نضع إدارة المرفق العام بطريق الالتزام في كفة الميزان لتقديرها نجد لأول وهلة أنها طريقة محمودة لأنها تمنح المرفق العام فرصة الاستفادة من وسائل الاستغلال الفردي وما يصاحب ذلك من ابتكار وتبسيط في الشكليات والنفقات ويبعد به عن تيارات السياسة ويخفف العبء عن الإدارة لتتفرغ للمرافق الإدارية البحتة فتستطيع أن توليها عناية أكثر ، هذا فضلا عن أنه يأتي للإدارة بمورد رزق جديد لم تتكلف فيه شيئا وذلك عند نهاية مدة الامتياز التي قلنا إن القانون المصري حددها بفترة أقصاها ثلاثون عاما .

ولكن العمل يقلل كثيرا من هذه المزايا لأن رغبة الملتزم في تحقيق الربح تجعله يتحايّل في سبيل ذلك بوسائل شتى يساعده في ذلك ما يتمتع به من قوة في رأس المال والنفوذ ، ثم انه هو الغانم دائما فان اختل التوازن المالي للعقد كان له أن يطلب إلى الإدارة تعويضه — على نحو ما رأينا فيما سلف — وتبعا فلا يعتبر الامتياز دائما وسيلة من وسائل التوفير لخزانة الدولة .

## تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية

( شركة مساهمة مصرية )

قلنا من قبل إننا لا نرحب بالتوسع حاليا في تأميم المشروعات الخاصة بيد أن ذلك ينطبق على المشروعات التي تقوم عليها أيدي مصرية ، ولم يكن هذا هو الحال بالنسبة للشركة العالمية لقناة السويس البحرية .

ونظرا لأن تأميم هذه الشركة قد أصبح جزءا من تاريخ مصر المعاصر فإننا نرى من المناسب أن نذكر ملحة عن الشركة وعمما أحاط بتأميمها من ظروف .

ذلك أنه قد صدر فرمان في ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٥٤ من سعيد الأول إلى فرديناند دي ليسبس بامتياز هذه القناة نص في صدره على ما يأتي :

« حيث أن صديقنا مسيو فردينان دي ليسبس قد لفت نظرنا إلى الفوائد التي تعود على مصر من توصيل البحر الأبيض المتوسط بالبحر الأحمر بواسطة طريق ملاحى للبواخر الكبرى ، وأخبرنا عن امكان تكوين شركة لهذا الغرض من أصحاب رؤوس الأموال في جميع الدول ، فقد قبلنا الفكرة التي عرضها علينا وأعطيناه بموجب هذا تفويضا خاصا لإنشاء وإدارة شركة عالمية لحفر برزخ السويس واستغلال قناة بين البحرين وله أن يباشر أو يسند إلى غيره جميع الأشغال والمباني اللازمة لذلك على أن تدفع الشركة إلى الأهالى - وقبل البدء في الأعمال - جميع التعويضات في حالة نزع ملكية أملاكهم للمصلحة العامة ، وذلك كله في الحدود وطبقا للشروط والالتزامات المبينة في البنود التالية ... »

وقد نص في البند الثالث من فرمان على أن « مدة الامتياز تسع وتسعون سنة تبتدىء من التاريخ الذى تفتتح فيه قناة البحرين » ، كما جاء في المادة

الرابعة أن « تجرى الأعمال على نفقة الشركة وحدها . وتمنح بدون مقابل جميع ما يلزمها من الأراضي التي ليست ملكا للأفراد . ولا تكون التحصينات التي ترى الحكومة القيام بها على نفقة الشركة » .

وتقرر أن « تجبى الحكومة سنويا من الشركة ١٥٪ من صافي الأرباح المستخلصة من ميزانية الشركة عدا الفوائد والخصص الخاصة بالأسهم التي تحتفظ الحكومة بحق الاكتتاب فيها لدى إصدارها وذلك دون أى ضمان من جانبها لتنفيذ الأعمال أو لقيام الشركة بمهمتها » .

وذكر في المادة السادسة أنه « يتم الاتفاق على تعريفات رسوم المرور بقناة السويس ما بين الشركة وخديوى مصر ، ويجبى عمال الشركة هذه الرسوم وتكون التعريفات متساوية دائما لجميع الدول ولا يجوز مطلقا اشتراط امتياز خاص لاحدى الدول دون سواها » .

وقد خولت المادة السابقة للشركة زراعة ما تستولى عليه من أراضي الدولة واستغلاله لصالحها واعفائها من الضرائب عشر سنوات ابتداء من يوم افتتاح القناة . كما أجازت لها المادة الثامنة أن تشق ترعة من النيل إلى القناة وبيع مائها للمصريين على الطريق .

ويبدو أن فرنسا رأت أن تقدر لسعيد إصدار هذا فرمان فمحتته وسام اللجيون دونير الأمر الذى رد عليه سعيد شاكرا بقوله « وحقيقة تفصل فرنسا عن مصر مسافة طويلة ، ولكن أى بلد فى العالم — مهما بعد — لا يستظل اليوم بشعاع منكم يبعث إليه نور الحضارة » .

ولما كان هذا فرمان لا يكفى لتحقيق أغراض دى ليسبس لأن حفر القناة لذاتها لم يكن هو هدفه وإنما تحقيق الغنم المادى فقد سعى لدى سعيد حتى استصدر منه فرمانا ثانيا فى ١٨٥٦/١/٥ بشروط انشاء واستغلال

قناة السويس البحرية الكبيرة وملحقها ، ويتضح من هذا فرمان أن غرض « الشركة العالمية لقناة السويس البحرية » ( وهى التسمية التى أطلقها عليه المادة الأولى من فرمان الامتياز الأول والمادة ٢١ من فرمان الثانى ) هو :

١ - انشاء قناة بحرية للملاحة الكبرى بين البحر الأحمر والبحر الأبيض المتوسط من السويس إلى خليج الطينة .

٢ - انشاء ترعة للملاحة النيلية والرى تصل النيل بالقناة من القاهرة إلى بحيرة التمساح .

٣ - انشاء ترعتين فرعيتين متشعبتين من الترعة المذكورة قبيل مصبها فى بحيرة التمساح وتتجهان إلى السويس والطينة .

٤ - استغلال القناة والترع المذكورة وشق المشروعات المتصلة بها .

٥ - استغلال الأراضى الممنوحة للشركة .

على أن تخضع كل هذه الأغراض للأحكام المنصوص عليها فى فرمان الامتياز سالف الذكر .

وقد بدىء فى حفر القناة فى ٢٥/٤/١٨٥٩ رغم أن سلطان تركيا لم يكن قد أبدى موافقته على هذا المشروع فاضطرت مصر إلى الاحتجاج على هذا العمل لاسيما بعد أن هدد سلطان تركيا سعيدا بخلعها إذا لم يوقف أعمال الحفر . واضطر دى ليسبس إلى التوقف مؤقتا ثم راح يستنجد بنابليون الثالث الذى أيدته ، وسار العمل فى حفر القناة رغم إرادة مصر وتركيا بفضل هذا التأييد العلنى .

وقد انتهز دى ليسبس الموقف الذى وقفته الحكومة المصرية منه فاستغل الظروف بما يحقق صالحه . من ذلك أنه اعتبر أن الحكومة المصرية ملزمة



بأن تقدم العمال كضمان لانتفاع المصريين بالمشروع بحجة أن هذا هو ما تقررته المادة ٤ من فرمان الامتياز الثانى ونصها « للشركة الحق فى أن تنفذ بذاتها وعلى النظام ( الريجى ) الأعمال المكافئة بها ، أو أن تعهد بها إلى مقاولين بطريق المناقصة أو الممارسة ويجب فى جميع الأحوال أن يكون على الأقل أربعة أخماس العمال المستخدمين فى هذه الأعمال من المصريين » . فلما امتنعت الحكومة المصرية عن تقديم العمال استقدم دى ايسبس نفرا من حثالة سكان جزائر البحر الأبيض المتوسط استعان بهم فى اقتياد العمال قسرا من القرى للقيام بأعمال الحفر .

والذى يرويه التاريخ عن هؤلاء العمال أن ضابط الجهة ( الباشبوزق ) وجنوده كانوا يساعدون فى القبض على العمال واقتيادهم فى السلاسل لقاء اتاوة معينة وأن أجر العامل كان يعادل ستة مليات يوميا يخصم منها ثمن الخبز الخاف والماء الذى يقدم إليه ، وناهيك بالآلوف التى استشهدت بسبب سوء المعاملة على نحو تقشعر الأبدان لوصفه .

ولم تكن إنجلترا راضية عن هذا المشروع فى بدايته لأنها وجدت أن يدا فرنسية هى التى تقوم على تنفيذه الأمر الذى يزيد من سلطان فرنسا فى حين أن إنجلترا لانصيب لها فيه ولذا ظلت مسألة القناة مثار نزاع بين إنجلترا وفرنسا إلى أن استطاعت إنجلترا شراء أربعين فى المائة من أسهم الشركة فسيطرت عليها اداريا وأصبحت من المتحمسين لها .

ولما تولى اسماعيل الحكم هاله ما رآه من نفوذ للشركة فى مصر كاد يطنى على سلطانه هو ووجد أن نقطة الضعف التى يمكن بها أن يهاجم الشركة فأصدر أمرا يحرم السخرة عموما هذا نصه « قضت ارداتنا باتباع الأصول المرعية قديما فى قضاء الأعمال العامة والخاصة المعتاد اجراؤها كل عام فى مصلحة رى الأراضى ، وباستخدام العمال الذين ينبغى تشغيلهم فى سائر

الأعمال والعمارات الأميرية بالأجرة المقررة بين الناس ، أو اجراء تلك الأعمال على طريقة المقاوله . وقصارى القول : تقضى رغبتنا السامية بعدم استخدام فرد واحد من الناس فى شىء من الأعمال الأميرية والخارجية بعد ذلك على سبيل السخرة ، فلينفذ أمرنا هذا على الوجه المذكور .

والغريب أن رأى العام الغربى تنكر لهذا الأمر بدعوى أن السخرة هى النظام الطبيعى فى الشرق وأن الأعمال لا يمكن أن تتم فيه الا بذلك .

وعرض النزاع بين اسماعيل ودى ليسبس على نابليون الثالث كمحكم فأصدر هذا المحكم حكما يقضى بالآتى :

١ - ابطال حق الشركة فى مطالبة الحكومة بتقديم العمال المصريين والزام الحكومة المصرية فى مقابل ذلك بتعويض مالى للشركة قدره ٣٨,٠٠٠,٠٠٠ فرنك ذهبى .

٢ - تتنازل الشركة للحكومة المصرية عن كل حق فى ترعة المياه العذبة وتلتزم الحكومة المصرية باتمامها مع احتفاظ الشركة بحق الانتفاع بها والزام الحكومة المصرية فى مقابل هذا التنازل أن تدفع للشركة تعويضا قدره ١٦,٠٠٠,٠٠٠ فرنك ذهبى .

٣ - اكتفاء الشركة بمساحة قدرها ٢٣,٠٠٠ هكتار من الأرض ( وهو ما يعادل ١٢٦ ألف فدان ) ورد الباقي وقدره ستون ألف هكتار ( أى ما يوازي ١٢٠ ألف فدان ) فى مقابل تعويض قدره ٣٠,٠٠٠,٠٠٠ فرنك .

وهكذا التزمت مصر بدفع ما يعادل ٣,٣٦٠,٠٠٠ جنيه فى مقابل تنازل الشركة عما حصلت عليه من مصر بدون مقابل ، وعلى هدى من هذه الحقيقة نستطيع أن نقدر ما قاله دى ليسبس فى ١٥ مارس سنة ١٨٦٤ زاعما « ألا فليكمفوا اذن عن الكلام معنا فى توضحيات تحملتها الحكومة المصرية

وفي نكران الشركة للجميل ، فالحقيقة هي أن الحكومة المصرية لم تقم بأية توضيحية من أى نوع لتنفيذ قناة السويس .

وفي ١٨٦٦/٢/٢٢ صدق الباب العالى على الاتفاقية التى تحدد الشروط النهائية للشركة التى نصت فى مادتها التاسعة على أن « تبقى القناة البحرية وملحقاتها خاضعة لنظام البوليس المصرى ويباشر عليها سلطة مطلقة مثلما يباشرها فى أى مكان من الأراضى المصرية بحيث يحافظ على النظام والأمن العام ويكفل تنفيذ قوانين البلاد ولوائحها » .

وفي ١٨٨٨/١٠/٢٩ عقدت اتفاقية القسطنطينية الخاصة بضمان حرية استعمال قناة السويس البحرية بين كل من بريطانيا والنمسا والمجر وأسبانيا وفرنسا وإيطاليا وهولنده وروسيا وتركيا ، التى نصت فى مادتها الأولى على أن « تظل قناة السويس البحرية بصفة دائمة حرة ومفتوحة فى زمن السلم كما فى زمن الحرب لجميع السفن التجارية والحربية بدون تمييز بين جنسياتها » .

وبناء على ذلك اتفقت الدول العظمى المتعاقدة على عدم إلحاق أى مساس بحرية استعمال القناة سواء فى زمن السلم أو فى زمن الحرب .

ولن تكون القناة خاضعة مطلقا لاستعمال حق الحصار البحرى » .

وتقول المادة العاشرة من هذه الاتفاقية ما نصه « كذلك لا تتعارض أحكام المواد ٤ ، ٥ ، ٧ ، ٨ مع التدابير التى قد يرى عظمة السلطان وسمو الخديوى اتخاذها فى حدود الفرمانات المخولة له ليضمننا بواسطة قواتها وفى حدود الفرمانات الممنوحة الدفاع عن مصر وصيانة الأمن العام » .

كما ذكرت المادة ١٣ صراحة أنه « فيما عدا الالتزامات المنصوص عنها فى هذه المعاهدة ، لا تمس حقوق السيادة التى لصاحب العظمة السلطان وحقوق صاحب السمو الخديوى وامتيازاته المستمدة من الفرمانات » .

وقد حرصت معاهدة التحالف التي عقدت مع بريطانيا سنة ١٩٣٦ والاتفاقية التي عقدت معها في ١٩/١٠/١٩٥٤ على وصف قناة السويس بأنها جزء لا يتجزأ من مصر . وإذا كنا قد تجاوزنا فيما سبقناه من عرض نطاق الدراسة الإدارية فذلك لنوضح أمرين :

١ - أن شركة قناة السويس شركة مصرية تخضع لأحكام القانون المصرى وأن تسميتها « العالمية » لايعنى انتفاء الصفة المصرية عنها وإنما هو مجرد تسمية كما لو سميت فردا بأنه « المصرى » مثلا فان تلك التسمية لا تدل على شيء بالنسبة لجنسيته ، ولعل السبب في اطلاق صفة العالمية عليها هو أنها شركة سعت إلى الحصول على رأس مالها من عدة نواح ولم تقتصر على بلد واحد فهي إن كانت عالمية من حيث جمع رأس المال الا أنها ليست عالمية من حيث الجنسية .

٢ - أن اتفاقية القسطنطينية عالجت حرية الملاحة بالقناة ولم تنظم أحكام الشركة التي منحت امتياز حفر ثم إدارة القناة ولذا يجب ألا نخلط بين القناة من حيث هي ممر مائى وبين الهيئة التي تشرف على إدارة القناة واستغلالها .

وبهذا نصل إلى نقطة البحث التي تمس دراستنا وهي قرار رئيس الجمهورية المصرية بالقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية ( شركة مساهمة مصرية ) وأن ينقل إلى الدولة جميع مالها من أموال وحقوق وما عليها من التزامات وتحل جميع الهيئات واللجان التي كانت قائمة على إدارتها ويعوض المساهمون وحصة حصص التأسيس عما يملكونه من أسهم وحصص بقيمتها مقلدة بحسب سعر الاقبال السابق على تاريخ العمل بهذا القانون في بورصة الأوراق المالية بباريس .

ويتم دفع هذا التعويض بعد اتمام استلام الدولة لجميع أموال وممتلكات الشركة المؤتممة .



وقد تكونت هيئة مستقلة ذات شخصية معنوية لإدارة مرفق المرور بالقناة وألحقت هذه الهيئة بوزارة التجارة .

وتضمنت المذكرة الايضاحية لهذا القانون التي بدأت عبارتها « بالدعاء المصرية شقت قناة السويس لتخدم الملاحة البحرية » النعى على الشركة بأنها « كانت مفتاح الاحتلال واحتمت بالاستعمار وتناست وضعها وكانت تصرفاتها ومراسلاتها مع الحكومة المصرية مجافية لما يجب أن يكون عليه الأمر مع مانح الالتزام وصاحب حق الاشراف عليه ، كما غفلت الشركة عن الوفاء بكثير من الالتزامات الواجبة عليها .

ولقد كان من بين الالتزامات الرئيسية التي تخلفت الشركة عن الوفاء بها التزامها بتحويل بحيرة التمساح إلى ميناء داخلي صالح لاستقبال أكبر السفن حمولة كما يقضى بذلك صك التزامها وهو ما كان يستتبع أن تقوم الشركة باستكمال اعداد القناة نفسها من بور سعيد إلى السويس بحيث تكون دائماً صالحة لمرور أكبر السفن حمولة وهو ما لم يتحقق حتى الآن .

والى جانب ذلك فقد أهملت الشركة ، وهى القائمة على إدارة ميناء بورسعيد ، فى اعداد هذا الميناء العالمى لمسايرة احتياجات التجارة العابرة . فرغم أهمية هذا الميناء من الناحية التجارية لا توجد به أرصفة لرسو السفن ولا زالت اجراءات الشحن والتفريغ تتم فى عرض البحر وفقاً لأساليب عتيقة مما يحمل التجارة ، ولا سيما العابرة ، نفقات باهظة أدت إلى تخلف الميناء عما كان ينتظر لها من تقدم وازدهار بحكم موقعها الممتاز . فضلاً عن اهمالها القيام بمشروعات التوسيع اللازمة لحسن أداء المرفق للغرض الذى أقيم من أجله . فضلاً عما سبق أن تحققت الحكومة من اهمال الشركات القائمة على استغلال المرافق العامة والتهاون فى رعاية المرفق كلما قربت مدته على الانتهاء ، الأمر الذى يقتضى تدخلها فى الوقت المناسب حتى لا تفاجأ

باستلام المرفق في حالة لا تسمح لها بإدارته على المستوى الواجب أن يكون عليه » .

٣ — ومما سلف يتضح أن الحكومة المصرية عندما قامت بتأميم شركة القناة إنما كانت تستعمل في ذلك حقها المنصوص عليه في المادة الرابعة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة السابق الإشارة إليه ، وأنها في ذلك إنما تمارس أمرا يعد من صميم اختصاصها الداخلي الذي لا رقابة عليها فيه من قبل الدول الأخرى ، وتبعا فليس صحيحا ما جاء في البيان الثلاثي لفرنسا وإنجلترا والولايات المتحدة من أنها تعترف « لمصر بأنها دولة ذات سيادة وبحقها في التأميم ولكن بشرط ألا تكون للممتلكات المؤممة صفة دولية وتلاحظ الدول الثلاث أن الاجراء الذي اتخذته مصر لا يطابق هذا الشرط وأنه اتخذ لأغراض وطنية محضة وهم يأسفون لأن التدابير المصرية تعد انتهاكا للحقوق الأساسية للإنسان وذلك بسبب إرغام الموظفين على الاستمرار في العمل تحت التهديد بالسجن » .

وليس غريبا بعد هذا أن تقف مصر من تصرفات الدول الثلاث حيال قناة السويس موقف المنكر لأنها إنما تتدخل في أمر لا يحق لها أن تتدخل فيه ويعتبر اعتداء على سيادة مصر ، فقد رأينا أن عقد الامتياز هو عقد إداري يخضع لأحكام القانون الوطني الخاص بالدولة مانحة الامتياز ، كما أن التأميم أصبح بين سياسات الإصلاح الإداري في كثير من الدول إلى حد أن بعضها — كفرنسا مثلا — اعتبرته من بين الأسس الأساسية للمجتمع ودعمته من دعائم النظام العام فيها فنصت عليه في دستورها .

ونسوق تأييدا لهذا الرأي ، فقرات من بيان الحكومة المصرية الذي رد على البيان الثلاثي السالف ، إذ جاء فيه « فشركة قناة السويس شركة مساهمة مصرية منحت امتيازها من الحكومة المصرية لمدة ٩٩ عاما .

وتنص المادة ١٦ من الاتفاق المعقود بين الحكومة المصرية والشركة سنة ١٨٦٦ على أن ( شركة قناة السويس شركة مصرية تخضع لقوانين البلاد وعرفها ) بل أن الحكومة البريطانية نفسها اعترفت بهذه الحقيقة ودافعت عن وجهة النظر هذه أمام المحاكم المختلطة في مصر .

فقد جاء في المذكرة المقدمة من الحكومة البريطانية لمحكمة استئناف الاسكندرية المختلطة عام ١٩٣٩ التوكيد التالي :

( ان شركة قناة السويس شخص معنوى يحكم القانون المصرى الخاص وأن جنسيتها وصيغتها مصرية بحتة ولا يمكن أن تكون غير ذلك وتسرى عليها حتما القوانين المصرية . حقا ان هذه الشركة تأسست تحت اسم شركة قناة السويس البحرية العالمية ولكن ما هى النتائج القانونية التى تترتب على هذه التسمية ؟ من الثابت أن هذه التسمية لا يترتب عليها بأى حال من الأحوال سلب الشركة جنسيتها المصرية فهى مصرية يحكم المبادئ القانونية العامة وعلى الأخص بحكم مبادئ القانون الدولى الخاص وعقد تأسيسها .

انها مصرية لأنها منحت التزاما منصبا على أملاك عامة مصرية ولأنه لا يتأتى أن تكون مصرية وغير مصرية فى الوقت ذاته أى أن تكون مصرية وعالمية فان ذلك يتنافى والمبادئ القانونية العامة ) » .

ولا يفوتنا أن نتوه بحقيقة هى أن مصر أكدت عزمها منذ تأميم الشركة على ضمان حرية الملاحة فى القناة وأنها نفذت هذا العزم ولذا تدل احصائيات السفن التى مرت بالقناة ، حتى قيام العمليات العدوانية البريطانية الفرنسية ، على أن قرار التأميم لم يؤثر بحال من الأحوال فى حرية الملاحة فى القناة .

هذا فضلا عن أن حق الدولة فى تأميم المشروعات الخاصة التى تخضع لقانونها باعتبار أن هذا أمر يدخل فى صميم اختصاصها الداخلى ولا رقابة

للقانون الدولي عليه هو حق اعتراف به القضاء الدولي صراحة في النزاع الانجلو ايراني على البترول إذ حكمت محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٢ بعدم اختصاصها بنظر هذا النزاع على أساس أن العلاقة بين حكومة ايران وشركة البترول يحكمها عقد الامتياز وهو عقد يخضع للقانون الوطني لا للقانون الدولي.

كما سبق لمحكمة العدل أن قضت في منازعات قروض الصرب والبرازيل بأن « الاتفاق الذي لا يعد عقدا مبرما بين الدول بوصفها رعايا القانون الدولي يجب أن يستند إلى قانون قومي » .

ولما كان القانون القومي لشركة قناة السويس هو القانون المصري من حيث أنها شركة مصرية فان كل اعتراض على حق مصر في التأميم هو اعتراض لا يستند إلى أساس قانوني ، أما الزاوية السياسية من الظروف الخاصة بالتأميم فلن نتعرض إليها لبعدها تماما عن نطاق هذا البحث .

#### ملاحظة :

لما كنا بصدد الكلام عن عقد الامتياز ، وهو عقد إداري ، ولما كانت هناك عقود إدارية أخرى تخضع لذات القواعد العامة التي تحكم عقد الامتياز ، فقد رأينا اتما للفايدة أن نعرض لأهم هذه العقود بكلمة موجزة .

والحقيقة أن أهم العقود الإدارية — من حيث الدراسة — بعد عقد الامتياز هما عقد الأشغال العمومية وعقد التوريد ، ولذا فاننا سنورد كلمة عن كل من هذين العقدين فيما يلي :



## عقد الأشغال العمومية

### Le marché de travaux publics

هو عبارة عن عقد مقاوله تعقده الادارة مع أحد أشخاص القانون الخاص. ويتعهد بمقتضاه المقاول أن يقوم بأعمال بناء أو ترميم أو صيانة في عقارات مخصصة للمنفعة العامة كأن يتعهد مثلا ببناء إحدى الكليات أو إنشاء كوبرى على النيل مقابل ثمن يحدد في العقد .

أى أن الأعمال قد تتناول تغيير كيان العقار وقد لا تغير من هذا الكيان ، بيد أن عقد الأشغال العمومية يجب أن يتعلق بعقار فان تعلق بمنقول فلا يسمى عقد أشغال عمومية .

ويجب أن تهدف الأعمال إلى المنفعة العامة ، وكان الرأى التقليدى على أن الأعمال التى تتعلق بالدومين العام تعتبر بذاتها أعمالا من المنفعة العامة ولكن القضاء الادارى الحديث فصل بين فكرة الأشغال العمومية وفكرة الدومين العام ، وعليه فقد تكون هناك أشغال عمومية متعلقة بممتلكات خاصة مادامت لحساب شخص عام ، كما أنه ليس كل عمل متعلق بعقار عام يعتبر أشغالا عمومية ، وتبعا فان الأعمال التى تهدف إلى مجرد تحسين داخل الهيئة العامة لا تعتبر أشغالا عمومية .

وعلى هذا فلا يلزم لاعتبار العقد عقد أشغال عمومية أن تكون هذه الأشغال لحساب مرفق عام بل يكفي أن تتعلق بعقارات من الأموال العمومية ، ولذا ذهب مجلس الدولة الفرنسى إلى اعتبار العقد الذى يتعلق بالكنائس عقد أشغال عمومية لأن هذه الكنائس تكون جزءا من الأموال العامة ولكنها ليست مرفقا عاما بسبب أن الدين قد فصل عن الدولة .

وقد يعقد عقد الأشغال العمومية بالممارسة (إذا تم بناء على اتفاق مباشر) وقد يعقد بمناقصة ، أى تعلن الإدارة عن حاجتها فيتقدم إليها المتعهدون بتلك الحاجة بعروضهم لتختار هى أحسن العروض بالنسبة لها على نحو ما أوردناه فيما سلف .

## عقد التوريد

### Le marché de fournitures

هو اتفاق بين الإدارة وأحد الأشخاص يتعهد بمقتضاه الأخير أن يقوم بتوريد مواد أو أشياء معينة لازمة للمرافق العامة مقابل ثمن يحدد فى العقد . ومثل عقد التوريد العقد الذى يتعهد بمقتضاه شخص أن يقوم بتوريد المواد اللازمة للجيش أو للمدارس .

وعقد التوريد ، باعتباره عقدا اداريا ، يخضع للقواعد العامة التى سبق ذكرها فى خصوص عقد الامتياز ولذا نكتفى بهذا القدر من الكلام عليه .

### تذييل :

رأينا فيما سبق أن طريقة الاتفاق مع الموردين والمقاولين تتم اما بالممارسة أو المناقصة . أما الجهة المختصة بعمليات الأشغال العامة والتوريد فقد تكون مركزية بأن يعهد إلى إدارة موحدة بمباشرة هذه العمليات بالنسبة لكافة مصالح الحكومة وذلك هو الحال فى بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية . وقد يعهد إلى كل مصلحة بشئون الأشغال العامة والتوريدات الخاصة بها ، وهذا ما تسير عليه فرنسا بالنسبة للشئون المدنية .

أما في مصر فالإتجاه العام يميل إلى تركيز هذا الاختصاص إذ يعهد عادة إلى المصلحة الأكثر للصنف أو التي توفر لديها أقدر الوسائل للحصول على الصنف بالسعر الملائم والشروط المناسبة . يعهد إليها بمهمة ممارسة عقود التوريد والأشغال العمومية : مثل ذلك أن يعهد إلى وزارة الصحة لشراء الأدوية والعقاقير الطبية .

# الفصل الثاني

## في

### تنظيم الادارة العامة

#### « المركزية واللامركزية »

ويتضمن الفرعين التاليين :

الفرع الأول : في نظام المركزية .

الفرع الثاني : في نظام اللامركزية .





# الفرع الاول في نظام المركزية

## التعريف بالمركزية .

لا تهتم الدراسات الادارية بالدولة كشخص معنوى الا من حيث اختصاصها الادارى المركزى لأن القانون الادارى انما يحكم النشاط الإدارى ، والدولة فى مباشرتها لهذا النشاط كشخص معنوى انما تظهر كسلطة إدارية تركز هذا النشاط فى أعضائها المختلفين ، وهم فى مصر :

رئيس الجمهورية والوزراء والمحافظون والمديرون والمأمورون والعمد والمشايخ . وتباشر الدولة سلطتها هذه بطريقتين :

الأولى : هى ما نسميه بالمركزية الوزارية أى المركزية التى تمنح كل الشؤون الادارية للسلطة المركزية فى العاصمة أو بتعبير آخر تركز كل شئون الادارة فى يد الوزير .

والثانية : تسمى بالمركزية اللاوزارية وهى المركزية التى توزع الاختصاصات بين الوزير وموظفيه فى الأقاليم فتمنح هؤلاء الموظفين الاقليميين اختصاصات تسمح لهم بالفصل فى بعض المسائل مع مراعاة الصالح المحلى . وهذه المركزية لا تضعف من الوحدة الادارية التى يحققها نظام المركزية الادارية لأن الموظفين فى الأقاليم يظلون خاضعين للتسلسل الرئاسى الذى ينتهى أخيرا إلى الوزير الذى له عليهم السلطة الرئاسية ، وتشمل السلطة الرئاسية : —

- ١ - سلطة اصدار أوامر فردية أو تعليمات عامة تلزم كل موظفي المرفق أو الادارة باحترامها والتقيدها .
- ٢ - سلطة تعديل أو الغاء القرارات التي يصدرها الموظفون المروءسون .
- ٣ - سلطة توجيه المروءسين في أعمالهم وتوقيع الجزاء الادارى على من يخالف منهم التعليمات والقوانين التي تصدر من رؤسائه ، كل ما هنالك أن هذا النظام يخفف من تركيز السلطة تركيزا قد ينجم عنه خنق النظام الادارى وما يترتب على ذلك من بطء وارهاق .

## الادارة المركزية فى مصر

تتكون الادارة المركزية فى مصر ، كما قلنا ، من رئيس الجمهورية والوزراء ( وهؤلاء هم ممثلو الإدارة المركزية فى العاصمة ) ، والمديرين والمحافظين ومأمورى المراكز والأقسام والعمد والمشايخ ( وهم ممثلو الإدارة المركزية فى الأقاليم ) .

وهناك هيئات أخرى تعاون الإدارة المركزية ، كديوان المحاسبة والمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ومجلس الدولة .

وستنقصر دراستنا على ممثلى الإدارة المركزية فمحسب دون الهيئات المعاونة .

### رئيس الدولة • Le Chef de l'Etat

تنص م ٦٤ من الدستور على أن « رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور » ، ويشترط فيه أن يكون « مصرى من أبوين وجدين مصريين وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية غير منتم إلى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر » .

ويصدر رئيس الدولة أوامره في صورتين :

المرسوم الجمهورى وهو الذى يحمل توقيع الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية .

الآمر الجمهورى وهو الذى يحمل توقيع رئيس الجمهورية وحده ويباشر به الرئيس حقوقه الشخصية التى نص عليها الدستور .

والحق أن اختصاصات رئيس الدولة الادارية انما تدور حول وضع الخطوط الرئيسية للسياسة الإدارية بين يديه ومنحه السلطة التى تساعد على تنسيق الأداة الحكومية باصدار ما يلزم من قرارات وأوامر إدارية تتفق وأحكام الدستور والقوانين ، ولذا يمكن أن نلخص أهم الاختصاصات الإدارية لرئيس الدولة المصرى فيما يلى : -

١ - ترتيب المصالح العمومية : ويذهب البعض إلى أن المقصود بذلك انشاء المرافق العامة وتنظيمها والغاؤها بينما يرى البعض أن الترتيب يقتصر على التنظيم فقط ( وقد سبق أن تناولنا هذا الأمر بالبحث فيما سلف ) .

وسلطة الرئيس فى ذلك تستند إلى نص م ١٣٧ من الدستور التى تقرر أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على إدارتها .

٢ - تعيين الموظفين وعزلهم : وفى ذلك تقول المادة ١٤٠ من الدستور

« يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون » .

وقد عدلت م ٢٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الموظفين الذين يعينون بمرسوم فنصت على ما يأتى : -

« يكون تعيين الموظفين المذكورين بعد بمرسوم :

(١) وكلاء الوزارات ومن في درجتهم ومن هم في درجة أعلى منها .

(٢) وكلاء الوزارات المساعدين ومن في درجتهم .

(٣) رؤساء المصالح .

(٤) المديرين والمحافظين ووكلاء المديريات والمحافظات » .

٣ - اصدار اللوائح على أنواعها : فله أن يصدر اللوائح التنفيذية أى

اللوائح التى تصدر لتنفيذ القوانين وكذلك اللوائح المستقلة التى لا تستند إلى قانون صدر بقصد تنفيذه .

ومرجع ذلك نص م ١٣٧ التى تقرر أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين » .

كما أن لرئيس الجمهورية أن يصدر لوائح لها قوة القانون فى وقت الضرورة طواعية لنص م ١/١٣٥ دستور التى تقرر أنه « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فى فترة حله ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون » .

وله أن يصدر لوائح تفويضية ، أى بتفويض من مجلس الأمة ، فى مسائل هى فى الأصل من اختصاص مجلس الأمة وذلك وفقا لنص م ١٣٦ وتقول أن « لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية ، بناء على تفويض من مجلس الأمة ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها » .



٤ - يتمتع رئيس الجمهورية كذلك بالسلطات التي كانت مخولة لرئيس

مجلس الوزراء : لأن المادة ١٣١ من الدستور تنص على أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها » . كما أن م ١٤٧ قررت أن « يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة للحكومة وتصريف شئونها » .

والاختصاصات التي لمجلس الوزراء طبقا للقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ ،

هي :

أ - وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها .

ب - النظر في استصدار القوانين والمراسيم .

ج - بعض المسائل التي تنص القوانين على اختصاصه بها .

### الوزير :

تنص م ١٤٩ من الدستور على أنه « يشترط فيمن يعين وزيرا أن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية » .

وتنص م ١٤٦ على أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء وهو الذي يعفيهم من مناصبهم .

والوزير من الناحية الإدارية هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، وينص المرسوم الصادر في ١٩٥٢/٧/٤ على أن « الوزير يضع السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ويراقب سير العمل في الوزارة » ، وهذا ما رددته م ١/١٤٨ من الدستور .

ويمكن أن نلخص اختصاصات الوزير فيما يلي :

١ — السلطة الرئاسية التي يتمتع بها بصفته الرئيس الإدارى الأعلى للوزارة .

وتبعاً فله كذلك اصدار أوامر تنظيمية ولوائح ضبط في حدود اختصاصه .

٢ — اعداد مشروع ميزانية الوزارة والقوانين والمراسيم الخاصة بوزارته ثم التوقيع عليها بجانب توقيع رئيس الجمهورية عند اصدارها .

٣ — اتخاذ قرارات في خصوص المصالح العمومية الداخلية في نطاق وزارته :

٤ — تمثيل الدولة في التصرفات القانونية .

ويعاون الوزير وكلاء هم الذين يشغلون المنصب الفنى الوزارى لأن الوزير ذو صفة سياسية أكثر منها فنية ، وبجانب الوكلاء وكلاء مساعدون . ويجوز تعيين وكيل برلمانى للوزارة طبقاً لنص المادة ١٥٦ دستور « يجوز تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات اشئون مجلس الأمة » مهمتهم معاونة الوزير فى القيام بوظيفته السياسية والنيابة عنه فى مجلس الأمة .

كما يجوز أن يكون للوزير نائب ، ويختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة فى أن نائب الوزير ليس موظفاً إدارياً ولكنه ذو صفة سياسية كالوزير ولذا تسرى عليه الأحكام التى تسرى على الوزير ، وهذا هو ما قرره م ١٥٤ من الدستور بقولها « يجوز تعيين نواب للوزراء .

وتسرى على نواب الوزراء الأحكام الخاصة بالوزراء » .

### المديرون والمحافظون :

ينقسم القطر المصرى إلى مديريات ومحافظات .

ويرأس كل مديرية مدير ، كما يرأس كل محافظة محافظ .

والمديريات والمحافظات على درجتين : مديريات ومحافظات من الدرجة

الأولى ومديريات ومحافظات من الدرجة الثانية ، وهذا التقسيم لا يؤثر على الاختصاصات الإدارية وإنما هو اختلاف في الدرجة فحسب .

ويعتبر المدير أو المحافظ ممثلاً للسلطة المركزية في دائرة عمله .

وهم يعينون بمرسوم ويختارون عادة الآن من رجال وزارة الداخلية إذ تنص م ١٢ من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٤٢ بنظام هيئات البوليس واختصاصاتها على أنه « لا يجوز عند التعيين في وظائف المحافظين أو المديرين أو وكلاء المحافظات أو وكلاء المديريات أو المفتشين بإدارة التفتيش العام أن تنقص نسبة التعيين في مجموع كل منها عن الثلث من خريجي قسم الضباط بكلية البوليس إلا في أحوال الضرورة التي يقرها المجلس الأعلى للبوليس » .

ويتمتع المدير أو المحافظ ببعض الاختصاصات القضائية فهو مثلاً رئيس لجنة مخالفات الري وله أن يحكم بالغرامة في المخالفات الواردة في الأمر العالي الخاص بالسكك الزراعية .

وله اختصاص في إصدار أوامر تنظيمية لتنفيذ القوانين والمراسيم والأوامر التي تصدرها السلطة المركزية في حدود منطقتة .

أما اختصاصاته الإدارية فيمكن إيجازها فيما يلي :

١ - اختصاصات متفرقة كالإشراف على تحصيل الضرائب ومنح رخص المحلات العمومية .

٢ - رئاسة عدد كبير من اللجان الإدارية مثل لجنة الشياخات المختصة بشئون العمدة والمشايخ .

٣ - الإشراف على جميع الموظفين في المديرية أو المحافظة وإن كان هذا الإشراف من الناحية العملية شبه نظري لأن الكثير من الموظفين يتبعون

وزارات مختلفة ، كما أن الكثير من اختصاصاته بالنسبة لموظفي وزارة الداخلية خاضع لتصديق الوزير .

٤ - المحافظة على الأمن العام والنظام وهذا هو أهم اختصاصات المدير أو المحافظ .

### مأمورو المراكز والأقسام :

تنقسم كل مديرية إلى مراكز ويرأس المركز مأمور مركز .  
وتنقسم المحافظات إلى أقسام ويرأس كل قسم منها مأمور قسم .  
وللمأمور صفتان فهو من حيث أنه ممثل للسلطة المركزية يسأل عن حفظ الأمن والنظام في منطقته ويتمتع بسلطات الضبط الإداري .

والمأمور من حيث أنه من رجال الضبطية القضائية يتمتع بسلطات الضبط القضائي ويخضع في هذا الخصوص للنياحة العمومية . وبجانب هاتين الصفتين للمأمور اختصاصات متنوعة مثل رئاسة المجلس البلدي على نحو ما سنرى فيما بعد .

### العمر والمتابع :

يرسم القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ - والمنشور بالوقائع المصرية العدد ٣٥ مكرر « ج » الصادر في ٥ مايو سنة ١٩٥٧ - النظام الخاص بالعمد والمشايع .

وتنص المادة الأولى من هذا القانون على أن « يكون لكل قرية عمدة » .  
وتعتبر قرية في تطبيق أحكام هذا القانون ، كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل ، لا تكون قاعدة لمحافظة أو مديرية أو مقرا لمركز أو قسم أو بندر ذي نظام إداري خاص .

ويجوز لوزير الداخلية عند الضرورة - وبعد أخذ رأى لجنة العمدة والمشايخ المنصوص عليها في المادة ١٦ - أن يجعل لقرية واحدة عمدين ؛ يخصص كل منهما بحصص معينة من حصص القرية ويكون انتخاب كل عمدة بوساطة ناخبى الحصص التى تتبع عمدته . كما يجوز للمدير ، بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة ، أن يجعل بصفة مؤقتة أعمال عمدة قرية إلى عمدة قرية أخرى . ويجوز لوزير الداخلية فى أى وقت ، إلغاء العمدية من أية قرية بها نقطة بوليس ، وله أن يعيد العمدية إليها بقرار يصدره ، ويعتبر قرار الوزير باعادة العمدية بمثابة تاريخ بدء خلو الوظيفة .

وتتبع فى شأن شغل وظيفة العمدية ، الإجراءات المنصوص عليها فى الباب الثالث من هذا القانون .

وتقرر المادة الثانية من القانون أن « تنقسم القرية أو البندر أو القسم التابع للمديرية أو مقر المركز أو نقطة البوليس إلى حصص ، وتنشأ الحصة أو تلغى أو تضاف إلى حصة أخرى ، بقرار من لجنة العمدة والمشايخ بعد اعتماد وزير الداخلية » . وللجنة المشار إليها أن تعتبر القرية أو الكفر أو النزلة أو النجع حصة أو حصصا فيها .

ويكون لكل حصة شيخ منها ، كما يكون لها قائمة تقيدها سنويا أسماء سكانها المقيدين بجدول انتخاب القرية وتنظم اللائحة التنفيذية طريقة القيد فى هذه القوائم .

ويجوز للمدير أن يحيل بصفة مؤقتة ، أعمال حصة على شيخ حصة أخرى .

ومن الماتين السالفتين يتضح أن السلطة المركزية تتمثل أساسا - داخل القرية - فى شخصين هما : العمدة والشيخ ، ولذا نتكلم عن الشروط الواجب توافرها فى كل منها وطريقة تعيينه بإيجاز .



الشروط الواجب توافرها في العمدة والشيخ : تكفلت المادة الثالثة من القانون بتحديد هذه الشروط فنصت على أنه « يجب فيمن يعين عمدة أو شيخا ، أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

١ - أن يكون مصريا من الذكور مولودا في القرية ، أو مقما بها إقامة عادية ، أو له مصالح جدية تجعله على اتصال مستمر بها .

٢ - أن يكون حسن السمعة مقيدا في جدول انتخاب القرية وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها .

٣ - ألا تقل سنه يوم خلو الوظيفة عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

٤ - أن يكون ممن يدفعون ضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغا لا يقل عن أربعين جنيها سنويا بالنسبة إلى وظيفة العمدة ، وعن عشرة جنيها بالنسبة إلى وظيفة الشيخ ، أو أن يكون مستحقا لمعاش شهرى من خزانة عامة لا يقل عن عشرين جنيها بالنسبة للعمدة ، وخمسة جنيها بالنسبة إلى الشيخ . ويعتبر في حكم المعاش الدخل الدائم مدى الحياة .

ويصح أن يكون النصاب متجمعا من أكثر مورد .

ويشترط في النصاب المالى أن يكون متوافرا عند خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة استحقاق إرث أو وصية أو معاش أو دخلا دائما مدى الحياة قبل صيرورة كشوف الترشيح نهائية .

٥ - أن يكون ملما بالقراءة والكتابة .

ويجوز اعفاء مشايخ العزب من شرطى النصاب المالى ، والإمام بالقراءة والكتابة .

٦ - ألا يكون قد فصل تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ خلال السنوات الخمس الميلادية السابقة على خلو الوظيفة .

٧ - وبالإضافة إلى ما تقدم يجب فيمن يعين عمدة أن يرشح نفسه للعمدية ولا يعترض الاتحاد القومي على ترشيحه .

إجراءات تعيين العمدة أو الشيخ : عند خلو وظيفة العمدة أو الشيخ يحرر المركز - خلال شهر من يوم الخلو - كشفا بأسماء من تتوافر فيهم الشروط التي أسلفنا ذكرها قبلا .

« وإذا كان عدد المقيدین بكشف من يجوز ترشيحهم أقل من عشرة في حالة الترشيح لوظيفة العمدة ، أو أقل من خمسة في حالة الترشيح لوظيفة الشيخ : أكمل عددهم إلى القدر المطلوب من الذين يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أو دخلا دائما مدى الحياة أكثر من غيرهم ، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصابا .

وفي الجهات التي لا يوجد فيها هذا العدد يرشح المأمور العدد اللازم من المشهور لهم بحسن السمعة من أهلها ، على أن يوافق المدير على هذا الترشيح » ومتى أصبحت هذه الكشوف نهائية يصدر المدير قرارا بفتح باب الترشيح للعمدية ويعرض هذا القرار لمدة سبعة أيام ومعه مستخرج من الكشف الشامل لمن يجوز ترشيحهم في الأماكن التي يحددها المدير بالقرية . ولكل من ورد اسمه في الكشف المشار إليه حق ترشيح نفسه وذلك بطالب يقدم إلى المديرية خلال مدة العرض » . « يحيل المدير طلبات الترشيح المشار إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ قفل باب الترشيح إلى الاتحاد القومي .

ويقوم الاتحاد القومي بفحص الطلبات المذكورة والبت فيمن يقبل ترشيحهم وذلك في خلال شهر من تاريخ إخطاره ويبلغ قراره في ذلك إلى المدير بكتاب موقع عليه من السكرتير العام للاتحاد أو من يقوم مقامه .

ويكون قرار الاتحاد القومى فى ذلك الشأن نهائيا وغير قابل للطعن بأى طريق من طرق الطعن » . « ويبدى الناخبون رأيهم أمام لجنة تتألف برئاسة السكرتير العام للمديرية أو من يقوم مقامه فى حالة غيابه وعضوية أحد أعضاء لجنة العمدة والمشايخ المنتخبين وأقدم مشايخ القرية غير المرشحين وثلاثة من الناخبين المقيدين فى جدول القرية وأحد الموظفين العموميين ويكون سكرتير اللجنة .

ويجوز تشكيل لجان فرعية من موظف عمومى تكون له الرئاسة ومن ثلاثة من الناخبين المقيدين بجدول القرية وأحد الموظفين العموميين أعضاء ويكون هذا الأخير سكرتيرا للجنة » .

« وتتكون لجنة القرية من رئيس اللجنة العامة وعضو لجنة العمدة والمشايخ وأقدم مشايخ القرية غير المرشحين ورؤساء اللجان الفرعية إن وجدوا ويتولى سكرتاريتها سكرتير اللجنة العامة » .

ويتم انتخاب العمدة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يحدد موعد لاعادة الانتخاب فى مدى عشرة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات وفى هذه المرة يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت .

وفى جميع الأحوال يعرض محضر لجنة الانتخاب على لجنة العمدة والمشايخ لتعيين المرشح الفائز . ولا تختلف اجراءات انتخاب الشيخ عن اجراءات العمدة إلا من حيث اللجنة فان اللجنة التى تتولى عملية الانتخاب تتألف من موظف عمومى رئيسا ومن أقدم مشايخ القرية وثلاثة من الناخبين أعضاء .

وتنص المادة ١٤ من القانون على أن « يرفع قرار لجنة العمدة والمشايخ بتعيين العمدة إلى وزير الداخلية بعد التحقق من سلامة الاجراءات

ومطابقتها للقانون ، وله إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظات لتصحيح الإجراءات من آخر اجراء تم صحيحا .

كما يرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ لاعتماده ، وللوزير أن يعيده إليها مشفوعا بملاحظات ، وعليها حينئذ أن تعيد النظر في قرارها على ضوء هذه الملاحظات ، فاذا تمسكت اللجنة برأيها كان للوزير أن يتخذ ما يراه ، ويعتبر قراره في هذه الحالة نهائيا .

وقد حددت المادة ١٥ مدة العمدة بعشر سنوات ميلادية من تاريخ اعتماد تعيين العمدة وأعطت وزير الداخلية حق مد هذه المدة لعشر سنوات أخرى قبل انتهاء المدة المشار إليها على ألا يستعمل حق المد أكثر من مرة واحدة بعد انتخاب العمدة . ويجوز إعادة انتخاب العمدة الذي انتهت مدة وظيفته .

لجنة العمد والمشايخ : رأينا - مما سلف - أن لجنة تسمى لجنة العمد والمشايخ تختص بالنظر في مسائل العمد والمشايخ . ولذا فاننا نعرض لهذه اللجنة بكلمة مختصرة

تتكون هذه اللجنة من : المدير أو من ينوب عنه في حالة غيابه - ويرأس هذه اللجنة - ومن أعضاء هم مفتش وزارة الداخلية ، ورئيس النيابة أو القائم بعمله في حالة غيابه ، واثنين من الأعضاء المنتخبين لهذا الغرض يختاران بالدور ويكون أحدهما عند التعيين من المركز الذي تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة فاذا هذا العضو حل محله العضو الآخر الذي يمثل المركز وإذا غاب الاثنان ندب المدير من يمثل هذا المركز من أعضاء المركز أو المراكز المتاخمة . ويشترط فيمن ينتخب لعضوية لجنة العمد والمشايخ - طبقا لنادة ١٩ من القانون - الشروط الآتية : -

١ - أن يكون مصرياً من الذكور ، بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية عند فتح باب الترشيح .

٢ - أن يحسن القرارة والكتابة .

٣ - أن يكون حسن السمعة مقيداً في جدول الانتخاب العام وألا يكون محروماً من حق مباشرة حقوق السياسية أو موقوفاً حقه فيها .

٤ - ألا يكون قد فصل تأديبياً من وظيفة العمدة أو الشيخ خلال الخمس سنوات السابقة على فتح باب الترشيح .

٥ - أن يكون مقيماً في دائرة المركز

٦ - ألا تقل الضرائب المباشرة التي يدفعها عن أربعين جنيهاً سنوياً ، ويعني المرشحون عن مركز عنيبه والمرشحون عن البلاد الواقعة جنوب الشلال بمركز أسوان بمديرية أسوان من الشرط المالي ، ويخفض هذا النصاب إلى الربع بالنسبة لباقي مراكز المديرية المذكورة .

٧ - أن يرشح نفسه لعضوية اللجنة المذكورة ولا يعترض الاتحاد القومي على ترشيحه .

أحكام عامة بالنسبة للعمد والمشايع : حددت م ٢٣ وظيفة العمد والمشايع بقولها « عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها ، وعليهم في دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح ، واتباع الأوامر التي تبلغ إليهم من جهات الإدارة » .

ولا يتقاضى العمدة أو الشيخ مرتباً ولكنه يعفى من الضرائب المفروضة عليه في حدود عشرين جنيهاً للعمدة وعشرة جنيهاً للشيخ .

ولا يجوز لأيهما أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان



هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها . على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو الشيخ في عمل معين بشرط ألا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته .

وقد نظم القانون طريقة استقالة العمدة أو الشيخ وأحكام الرفض والمحكمة الإدارية أمام لجنة العمدة والمشايخ .

وطبقا للمادة ٣٢ من القانون « يبقى المشايخ الحاليون في وظائفهم ما لم يستقيلوا أو يفصلوا طبقا لأحكام هذا القانون .

أما العمدة الحاليون فيبقى كل منهم في وظيفته حتى يقرر وزير الداخلية خلال سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون خلو الوظيفة والتعيين فيها طبقا لأحكامه » .

وقد استخدم وزير الداخلية حقه المذكور في المادة السالفة وأذيع أن ١١٠٠ وظيفة عمدة أصبحت خالية . ونحن نرى أن قانون العمدة المشايخ لم يحقق كل نواحي الإصلاح التي يجب أن يأخذ بها القانون حتى يساير الحاجة إلى إصلاح القرية المصرية ولعله مرحلة انتقالية إلى قانون جديد يأخذ بمبادئ تتفق مع ما ينادى به المعنيون بتقديم القرية المصرية .



## الفرع الثاني

### في

## نظام اللامركزية

### تعريف اللامركزية:

قلنا إن تزايد الخدمات جعل عمل الإدارة معقدا بحيث أصبح من المتعذر اليوم على الوزير أن يفصل بنفسه في كل المسائل الإدارية لوزارته ولذا كان الدور الذي يقوم به الوزير الآن يكاد أن يكون التخصيص في العموميات .

وقد نجمت عن ذلك ظاهرة خلقت أشخاصا إدارية بخلاف الدولة : أما الظاهرة فهي التي نسميها باللامركزية الإدارية ، وأما الأشخاص الإدارية التي خلقت فهي الهيئات المحلية أو الأشخاص الإقليمية .

أي أن اللامركزية قامت على أساس التضييق من سلطات الحكومة المركزية عن طريق الاعتراف بجماعات محلية تعطىها الوسائل كي تعبر بها عن مصالحها الخاصة التي لا تتعارض مع المصالح الوطنية ولكنها متميزة منها ، والوسائل التي تمكنها من التعبير عن هذه المصالح متعددة :

فقد تكون وسائل قانونية وذلك بمنحها الشخصية المعنوية ، وقد تكون وسائل سياسية لأننا نسمح لأصحاب المصالح المحلية بانتخاب ممثلهم ؛ أو وسائل إدارية بإضفاء اختصاصات إدارية معينة على هذه الهيئات ؛ أو وسائل مالية بالاعتراف لها بميزات خاصة .

## الشخصيات الإقليمية الإدارية:

وإذن فالفكرة الأساسية في اللامركزية هي تنظيم جماعات محلية بحيث تدير شئون نفسها بنفسها مع بقائها جزءا من الدولة ، أو بتعبير آخر هي اضافة ذاتية على الهيئات المحلية وجعلها أشخاصا معنوية اقليمية .

ولكى تتمتع الهيئات المحلية بهذه الذاتية يجب أن تتوفر العناصر التالية :

١ - أن تكون لها شئون خاصة : أى أن تكون هناك وحدة في المصالح تجمع بين سكان الاقليم وتربط بينهم برباط خاص متميز من المصالح العامة الوطنية ، فمثلا قد توجد بجانب المصلحة العامة الوطنية الخاصة بخدمة البريد مصلحة عامة اقليمية في أن تزود مدينة ما بالنور والكهرباء .

والجماعة المحلية ليست حرة في أن تحدد بنفسها قائمة الشئون المحلية وأن تقدر بسلطة تحكمية المصالح المحلية التي يجب اشباعها عن طريق مرافق محلية وانما التي تحدد ذلك بداءة هي الدولة ، وبتعبير آخر القانون هو الذي يحدد أى المصالح العامة تعتبر وطنية وأياها يعتبر اقليميا - وهذا التحديد هو الذي يسمى مبدأ تخصيص الجماعات المحلية ( أى أن الشخص المعنوى المحلى ليست له أهلية الأداء الكاملة التي للدولة ) .

٢ - أن تدير الشئون بنفسها أو بهيئاتها : أى أن يكون القائمون على مباشرة هذه المصالح المحلية هم ممثلون لسكان الاقليم وليسوا ممثلين للسلطة المركزية ، وعادة يختار هؤلاء الممثلون عن طريق الانتخاب المحلى .

٣ - أن تكون هذه الهيئات غير خاضعة لسلطان السلطة المركزية

وان لم تستقل عنها : لأن الهيئات المحلية تتمتع بذمة مالية مستقلة وهي أهل لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ويمكنها أن تتقاضى وأن تقاضى وهذه العناصر المستقلة من مال وموظفين وميزانية وحقوق والتزامات

متميزة عن أموال وموظفي وميزانية وحقوق والتزامات الدولة ، وهذا ما نعبر عنه في الصياغة القانونية بالشخصية المعنوية .

وعلى هذا يمكن أن نقول إن اللامركزية تقوم على منح الشخصية المعنوية لبعض الوحدات الإدارية المحلية ، وهذا هو ما نص عليه الدستور المصرى فى المادة ١٥٧ بقوله « تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها » .

### مزايا اللامركزية :

ويزكى نظام اللامركزية الآن أنه نظام ديمقراطى إذ يدير المواطنون شئونهم بأنفسهم ، والناس كما قال Claude Anel يفضلون أن يكون سارقهم هو ممثلوهم ، هذا فضلا عن أن تزايد تدخل الدولة فى الشئون الخاصة قد يؤدى إلى تحطيم النشاط الخاص الأمر الذى يمكن تخفيف حدته بنظام اللامركزية لأنه يضع فى اعتباره المصالح المحلية التى هو أكثر احساسا بها ولما لمطالبها خصوصا وأن المركزية ينظر إليها بعين الريبة كسلاح خطر فى يد الحكام .

وإذن فاللامركزية ذات فائدة مزدوجة : فهى نظام تحررى يهدف إلى تحقيق الديمقراطية الإدارية بمساهمة السكان المحليين أو ممثلهم فى إدارة شئونهم العامة ، وهو أيضا يعمل على توزيع السلطة المركزية المتراكمة والبعيدة عن الحياة المحلية بعدا قد يجعلها غير قادرة على الاحساس بحقيقة حاجياتها .

ولكن اللامركزية الكاملة يستحيل تنفيذها عملا لأنها تهدد الوحدة القومية وتعمل على تفتيت الدولة إذا أنها تعنى منح كل الاختصاصات



الإدارية لهيئات محلية فلا يبقى للسلطة المركزية أى اختصاص الأمر الذى يؤدى إلى فصم العرى التى تربط هذه الهيئات بالدولة فتصبح وكأنها دويلات داخل الدولة .

وكذلك الأمر بالنسبة للمركزية ، فالنظام المركزى الكامل وإن كان متصورا نظرا إلا أنه عملا لا يحصل فى أى مكان ، فدولة بغير هيئات محلية هى بمثابة جسد بلا روح .

ولذا يجرى العمل على إيجاد التوازن بين النظامين : المركزى واللامركزى .

### اللامركزية والنظم الأخرى :

وقبل أن ننهى من هذا المبحث نحب أن نوجه النظر إلى الفرق بين اللامركزية وما قد يختلط بها من نظم أخرى ذلك أنه يوجد دون اللامركزية نظام المركزية اللاوزارية ويوجد فوقها النظام التحالفى .

أما المركزية اللاوزارية فقد سبق أن قلنا عنها أنها تتكون من تحويل بعض السلطات من الوزير إلى ممثليه فى الأقاليم وهى نظام لا يجب التقليل من شأنه لأنه يستبعد الكثير من المشكلات الإدارية فضلا عن أن الموظف الاقليمى سرعان ما يرتبط بالاقليم ويتحمس لمصالحه أمام رؤسائه بنفس القوة التى يدافع بها ممثلو هذا الاقليم عن مصالحه ، بيد أنه يوجد بين النظامين خلاف رئيسى هو أن الموظفين فى المركزية اللاوزارية يظلون — رغم ما منحوه من اختصاصات — خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير .

أما النظام التحالفى فيمثل علاقة أقل ارتباطا بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية منها فى النظام اللامركزى ، كما هو الحال مثلا فى دويلات الولايات المتحدة .

فما هو الفرق إذن بين هذه الدويلات وبين احدى مديريات القطر المصرى مثلا ؟

عرفنا أن سلطات الدولة تشريعية وتنفيذية وأن الإدارة هي وجه من وجوه السلطة التنفيذية، فاللامركزية إذن نظام قاصر على التنظيم الإداري للدولة فحسب أما النظام التحالفي فينصب على كافة سلطات الدولة ؛ أي أن النظام التحالفي يحقق اللامركزية التشريعية وتنفيذية إذ نجد في كل دولة أداة حكومية بالمعنى الصحيح ذات سلطة تشريعية وتنفيذية ، ولذا فإن اختصاصات الدولة ينص عليها الدستور المركزي للدولة ولا يمكن تغييرها إلا طبقاً لأحكام هذا الدستور بينما اختصاصات الهيئة المحلية اللامركزية تتصرف فيها الدولة كما تشاء طبقاً للقوانين .

وهكذا يمكن أن نقول إن اللامركزية ظاهرة إدارية بينما النظام التحالفي ظاهرة سياسية ، ولهذا فإن الدولة تساهم في تكوين إرادة الدولة ( إذ تساهم في المجالس العليا للدولة بتمثيل متعادل ) .

والجدير بالذكر أن الفقه القانوني بدأ يعرف نظاماً جديداً وسطاً بين اللامركزية والنظام التحالفي وذلك فيما ينص عليه الدستور الإيطالي الصادر ١٩٤٧/١٢/٢٧ إذ قسم هذا الدستور إيطاليا إلى تسع مقاطعات لكل مقاطعة منها هيئة تشريعية منتخبة لها سلطة إصدار تشريعات محلية في الشؤون التي حددها الدستور كما أن لكل مقاطعة هيئة تنفيذية ولكن النشاط القضائي عام يخضع للدولة ولا تنفرد كل مقاطعة بالاشراف عليه أو على بعض نواحيه. وعلى هذا يمكن أن نقول إن النظام الإداري الإيطالي هو نظام من نوع خاص sui generis .

ويبدو أن نية المسئولين في مصر متجهة إلى الأخذ بنظام اللامركزية على نطاق واسع في الشؤون الإدارية وقد رسم لذلك مشروع يقسم القطر المصري إلى أقاليم ذات استقلال إداري في كثير من شؤونها بيد أننا لانستطيع أن نحكم على هذا المشروع لأنه لم يذع رسمياً بعد وإن كان المتوقع أن ينظم بدوره لامركزية من نوع خاص كذلك .

## الادارة اللامركزية فى مصر

أفرد الدستور المصرى للادارة اللامركزية أو المحلية الفرع الثالث من الفصل الثالث منه ( م ١٥٧ - ١٦٦ ) .

وهيئات الإدارة اللامركزية فى الوقت الحاضر هى : مجالس المديريات والمجالس البلدية .

### مجالس المديريات :

عرفت مصر نظام مجالس المديريات لأول مرة فى القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ولكنها كانت مجالس ذات اختصاصات استشارية ، ولذا اعتبرها الفقه وعاملها القضاء على أنها فروع للحكومة المركزية . وظل الحال هكذا حتى صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٠ الذى منح هذه المجالس الشخصية المعنوية ، وفى ١/٦/١٩٣٤ صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات وهو القانون الأساسى لها حتى الآن .

ثم صدر القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وينص هذا القانون على أن يشكل مجلس المديرية من أعضاء منتخبين وآخرين معينين .

### الأعضاء المنتخبون :

وهم الأصل فى تكوين المجلس إذ المفروض ألا يعرف نظام الإدارة المحلية سوى الانتخاب فى اختيار القائمين على الشئون المحلية ، وهذا ما أكدته المادة ١٥٨ من الدستور المصرى إذ جعلت الأصل فى المجلس أن يكون منتخبا .

ويشترط فيمن يجوز انتخابه عضوا بمجلس المديرية أن يكون :

١ - سنه ٣٠ سنة ميلادية على الأقل .

٢ - اسمه مدرجا في جداول انتخاب المديرية .

٣ - مقيما في المراكز أو أحد المراكز التي تتكون منها الدائرة التي يرشح نفسه فيها .

٤ - محسنا للقراءة والكتابة .

٥ - مالكا في المديرية لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيا مصريا على الأقل . وتحسب عوائد المباني بالنسبة للعضو الذي ينتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية .

وينقص الحد الأدنى للضريبة إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية أسوان أو لمن كان حائزا لدبلوم من إحدى الكليات والمدارس العليا .

ويعني من الضريبة المرشحون عن مركز عنيه .

ولا يجوز للضباط بالاستيداع أو الجنود الذين بالاجازة الحرة أن يرشحوا أنفسهم ، وعلى المرشح أن يودع تأمينا قدره خمسون جنيا يخصص لأعمال الخير بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز على عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل .

ويختص القضاء الإداري بالنظر في طعون انتخابات مجلس المديرية .

ومدة العضوية خمس سنوات ولا يجوز عزل عضو منتخب الا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء بناء على قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثي الأعضاء ، والعضوية مجانية .

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس مديرية في ذات الوقت أو بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس البلدية أو لجنة الشياخات أو مجلس الأمة أو الوظائف العامة ذات المرتب أو إدارة أو عضوية مجلس إدارة شركة.

### الأعضاء المعينون :

رئيس المجلس عضو معين وهو المدير ( أو وكيل المديرية عند قيام المانع لدى المدير ) . كذلك يتكون مجلس المديرية من ممثلين عن وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة العمومية والتربية والتعليم والأشغال والمواصلات ، وهؤلاء يعينون بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء ، ولا يكون لهم رأى يعتد به الا في المسائل التي تخص الوزارات التي يمثلونها ولذا فقد أتيح للوزارات غير الممثلة أن تعين عنها مندوبا عند نظر أمر يتعلق بها دون أن يكون له رأى في المداولة .

### سير العمل بالمجلس :

يجتمع المجلس مرة على الأقل كل شهر بدعوة من المدير . ويجوز للرئيس أن يدعوه لاجتماع خاص كما أنه يلتزم بدعوته إذا تقدم إليه طلب كتابي بذلك من نصف الأعضاء المنتخبين . ولا تكون المداولات صحيحة الا إذا حضرها نصف الأعضاء المنتخبين ، وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين الا في حالات خاصة . ويستعين المجلس بلجان دائمة يعينها في يناير من كل عام لتقوم بفحص وتحضير الأعمال .



## اختصاصات المجلس :

تنص المادة ١٥٩ من الدستور على أن « تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، ولها أن تنشئ وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائلتها وذلك على الوجه المبين في القانون » .

وعلى هذا فان اختصاص مجلس المديرية يشمل النواحي التي عددتها المادة سالفة الذكر ، وبجانب هذه الاختصاصات نص قانون مجالس المديريات على منحها اختصاصات متنوعة نوجزها فيما يلي :

أ - اختصاصات ضريبية : أي لا يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية ومثلها حق مجلس المديرية في فرض ضرائب اضافية بنسبة ٠.٨٪ من ضريبة الأتبان بشرط أن يكون ذلك لمدة معينة ، وهنا يصدر مرسوم بتقرير هذه الضريبة .

كذلك للمجلس اختصاص نهائي في تنظيم المعارض المحلية للنواحي الزراعية وهكذا .

ب - اختصاصات تخضع لتصديق السلطة المركزية : مثل عقد القروض أو فرض ضريبة اضافية تتجاوز ٠.٨٪ من ضريبة الأتبان ( بشرط ألا تتجاوز ٠.١١٪ ) .

ج - اختصاصات يساهم فيها المجلس مع السلطة المركزية : فمثلا لا يجوز التصريح باقامة الموالد والأسواق أو الغائها أو انشاء قرى جديدة أو الغائها الا بعد موافقة مجلس المديرية مقدما .

د - اختصاصات استشارية : إذ يكتفى بأخذ رأي مجلس المديرية ، دون أن يكون هذا الرأي ملزما للسلطة المركزية ، كما هو الحال بالنسبة لانشاء

مدارس حكومية بالمديرية أو نقلها أو الغائها . أو تغيير حدود المديرية أو انشاء أو الغاء مجلس بلدى فى المديرية .

### الموارد المالية لمجلس المديرية :

تستدر المديرية دخلها من نوعين من الموارد المالية : الضرائب وموارد أخرى متنوعة .

وقد أخذ القانون بنظام الضريبة المرتبطة بالضريبة العامة عند تقرير الضريبة المحلية لمجلس المديرية ذلك أن لمجلس المديرية أن يفرض ضريبة اضافية لا تتجاوز ١١٪ من الضريبة على الأطياف المقررة فى المديرية تكون نهائية فى حدود ٨٪ ، وتخضع فى الجزء منها الذى يزيد على ٨٪ ولا يتجاوز ١١٪ لمصادقة مجلس الوزراء .

ومجلس المديرية أيضا أن يقرر ضرائب اضافية على ضرائب الأطياف فى حدود ما يوازى تكاليف انشاء ما يدخل فى حدود المديرية من الطرق الاقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزمه ذلك من أعمال صناعية .

كذلك لمجلس المديرية أن يقرر ضرائب اضافية على كل ضريبة عامة أخرى مقررة فى المديرية .

ويشترط لنفاذ هذه الضرائب جميعها أن تكون لفترة زمنية معينة كما يجب مصادقة مجلس الوزراء عليها فى الحالتين الأخيرتين .

أما الموارد المالية الأخرى فمثلها التبرعات ( ويشترط لقبولها استئذان وزير الداخلية ) والاعانات التى تمنحها الحكومة لمجلس المديرية والأرباح الناتجة عن استغلالها الأملاك والملاجىء وما إلى ذلك .

ويلاحظ مما سبق أن موارد مجلس المديرية ضيقة محدودة لا تكفى لكى تقوم بما هو متوقع منه من تقدم محلى ولذا فقد اقترح الكثيرون زيادة دخل

المجلس بأن تنازل له السلطة المركزية عن ضريبة الأطيان جميعها مثلا أو السماح له بزيادة نسبة الضريبة الإضافية .

والتدعيم المالى لموارد الهيئات المحلية تركيه المادة ١٦١ من الدستور التى تنص على أن « تدخل فى موارد الوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو اضافية ، وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون » .

### تخصير ميزانية مجلس المديرية :

تسرى على ميزانية مجلس المديرية ذات القواعد التى تحكم ميزانية الدولة فيضع المجلس ميزانيته الشاملة للايرادات والمصروفات ويقدمها لوزير الداخلية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل .

وينص القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٣ على أن يدرج كل مجلس فى ميزانيته السنوية مبلغا يعادل ٠.٦٦٪ من مجموع الرسوم الإضافية المقررة على ضرائب الأطيان و ٠.١٢٪ من مجموع إيراداته وذلك للتعليم الابتدائى .

كما يجب أن يخصص المجلس ، طبقا لنصوص قانون مجالس المديريات ٠.٢٠٪ على الأقل من حصيلة الضرائب للانفاق على الشؤون الصحية والطبية بالمديرية تضاف لها الاعانة التى تدفعها الدولة لتحسين الصحة القروية .

ويعتمد وزير الداخلية ميزانية المجلس بعد أخذ رأى « اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات » ولهذه اللجنة أن تتناول الميزانية بالتعديلات التى تراها ، وعلى اللجنة أن تدرج أبوابا معينة فى الميزانية إذا وجدت أن المجلس قد أهملها وهى التى تتعلق بالشئون الآتية :

١ - الالتزامات التى يكون المجلس مقيدا بها .

٢ - المصروفات التي يفرضها قانون مجالس المديريات أو أى قانون آخر.

٣ - مصاريف الإدارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت أو المؤسسات أو الأعمال التي يقوم بها المجلس .

ويجب ألا يغيب عن البال أن مجالس المديريات باعتبارها شخصا معنويا هو الذى يقوم بإدارة أمواله وهو الذى يسأل عن أعماله وفى أمواله الخاصة وإن كان يخضع للرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية فى حدود الوصاية الإدارية التي سنتكلم عنها فيما بعد .

## المجالس البلدية

### تاريخ إنشاء المجالس البلدية :

كان مجلس بلدى مدينة الاسكندرية الذى أنشئ سنة ١٨٩٠ هو أول عهد مصر بنظام الإدارة البلدية حتى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ إذ صدر قرار من « مجلس النظار » بإنشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر يكون أعضاؤها من الوطنيين ، وبسبب ما لاقته هذه المجالس من نجاح تحول بعضها إلى مجالس بلدية مختلطة .

وفى سنة ١٩١٨ أنشأت الحكومة مجالس قروية فى بعض القرى والمدن الصغيرة وبذلك أصبحت المجالس البلدية فى مصر على أنواع ثلاثة : محلية ، وبلدية مختلطة ، وقروية ( هذا عدا مجلس بلدى الاسكندرية الذى وضع له نظام خاص به ) ، ومع ذلك فقد كان عدد هذه المجالس ضئيلا بالنسبة لعدد المدن والقرى المصرية .

ولذا انتهز المشرع المصرى فرصة الغاء الامتيازات وأصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٣٢ بنظام المجالس البلدية والقروية الذى تعدل بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ وبذلك وضعت نظم بلدية موحدة ذات صفة وطنية ، وإذا كانت بعض المجالس البلدية قد صدر لها قانون خاص فان هذا لا يعنى عدم خضوعها لأحكام القانون العام المتعلق بالمجالس البلدية فيما لا يتعارض مع قانونها الخاص بل المقصود هو رسم الأحكام والأوضاع التى تتفق مع ما لهذه المجالس من أهمية .

### تكوين المجالس البلدية :

يؤلف المجلس البلدى من أعضاء معينين ومنهم الرئيس ، ومن أعضاء منتخبين :



١ - **أعضاء المعتبرين** : يشتمل المجلس على أعضاء معينين بحكم وظائفهم بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بعد الاتفاق مع الوزارة المختصة ويمثلون كلا من وزارات الشؤون البلدية والقروية والصحة العمومية والتربية والتعليم والشؤون الاجتماعية والمالية والاقتصاد ، فإذا كان المجلس في ميناء أو في بلد على الحدود يعين عضو يمثل مصلحة الجمارك .

ويجوز للوزارات غير الممثلة في المجلس أن تندب من يمثلها عند النظر في أمر متعلق بها وبشترك مندوبها في المناقشة ولكن لا يحق له أن يشترك في التصويت .

أما رئاسة المجلس فتكون للمدير في حاضرة المديرية وللمحافظ في قاعدة المحافظة ، وفي حالة غيابه يحل محله من يقوم مقامه في الوظيفة .

ويجوز للمدير أو المحافظ أن ينيب عنه في رئاسة المجلس الذي يقع خارج مقر المديرية أو المحافظة وكيله أو المأمور ، وذلك فيما عدا البلاد التي يصدر بشأنها قرار خاص من وزير الشؤون البلدية والقروية .

ب - **أعضاء المنتخبين** : ينص القانون على أن يشتمل المجلس البلدى أعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على اثني عشر عضوا ، ويجوز تعيين أربعة أعضاء على الأكثر من أعيان البلد بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير أو المحافظ ، ويحدد العدد اللازم من الأعضاء المنتخبين والأعيان بقرار من الوزير ويراعى دائما أن تكون الأغلبية في تأليف المجلس للأعضاء المنتخبين .

### شروط التناوب :

- ١ - أن يكون مصرياً لا تقل سنه عن ٢١ سنة .
- ٢ - أن يكون مالكا أو شريكا في ملكية عقار مبنى يقع في حدود

البلد أو يستغل عقارا مبنيا عن طريق الانتفاع أو الايجار أو الإقامة لمدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب .

٣ - لم يسبق الحكم عليه في جناية أو جنحة من الجنح المخلة بالشرف ما لم تكن قد مضت خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائي .

وآلا يكون قد حكم عليه بالحبس في جريمة من الجرائم الانتخابية لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي ، وكذلك في جنحة مخدرات ما لم يكن قد انقضى خمس سنوات من تاريخ انتهاء العقوبة .

٤ - ألا يكون ممن أشهر افلاسهم أو من المحجور عليهم مدة الحجر أو المصابين بأمراض عقلية والمحجوزين مدة حجزهم .

٥ - ألا يكون من العاملين من الضباط وصف الضباط والجنود في القوات المسلحة والبوليس أو أية هيئة ذات نظام عسكري ، وذلك طوال مدة خدمتهم .

### شروط المرشح :

١ - أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب للمجالس البلدية في البلد أو البلاد الداخلة في اختصاص المجلس .

٢ - ألا تقل سنه عن ٢٥ سنة ميلادية .

٣ - أن يكون محل اقامته العادية في دائرة اختصاص المجلس .

٥ - أن تكون القيمة التجارية لمحل سكنه أو عمله ٧٢ جنيتها على الأقل في السنة أو أنه يدفع ضرائب لا تقل عن ١٥ جنيتها في السنة .

إذا لم تتوافر هذه الشروط في العدد المقرر يستوفى العدد ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم ، أما إذا تعدد من يدفعون النصاب الأدنى فيعتبر الشرط متوافرا لديهم جميعا .

ويعنى من شرط النصاب المالى من كان حاصله على مؤهل دراسى عال.  
وينص القانون على أن يودع المرشح خمسين جنيهًا كتأمين يخصصه  
المجلس للأعمال الخيرية فى حالة ما إذا عدل المرشح عن ترشيحه أو إذا لم يحصل  
على عشر الأصوات الصحيحة على الأقل ، مع مراعاة أن من يرشح نفسه فى  
دائرة مديرية أسوان أو محافظات الحدود يودع نصف هذا التأمين .

### أحكام العضوية :

مدة العضوية للمنتخبين أربع سنوات تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة  
الانتخاب ولا يتناول العضو المنتخب أجرا أو مكافأة عن عضويته ، أما  
المعيّنون فيجوز لهم صرف نفقات الانتقال . وتسقط العضوية بقرار من  
الوزير إذا حضر العضو جلسات له فيها مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة  
أو لأحد أقاربه أو أصهاره لغاية الدرجة الثالثة ، أو إذا أبرم مع المجلس عقود  
مقاوله أو توريد أو بيع أو إيجار أو ما شابه ذلك دون موافقة المديرية سواء  
تم هذا بالذات أو بالواسطة ، أو إذا تدخل فى دعوى ضد المجلس كحكم  
أو كخبير أو إذا اشترى حقا متنازعا عليه مع المجلس أو تملكه بأية طريقة .

ويجوز فصل العضو المنتخب بقرار من الوزير بناء على قرار من المجلس  
يصدر بأغلبية ثلثى الأعضاء ، كما يجوز وقفه بناء على قرار ثلثى الأعضاء  
الحاضرين إلى أن يتخذ المجلس قرارا بشأنه . ويجوز اعتبار العضو مستقيلا  
إذا تخلف ثلاث جلسات متتالية عن الحضور .

وإذا خلا محل عضو من الأعضاء المنتخبين يحل محله من كان حائزا  
من المرشحين الذين لم يتم انتخابهم على أكثر الأصوات الصحيحة التى أعطيت  
بشرط أن تكون أكثر من العشر ، فإذا تحقق ذلك لأكثر من واحد أجرى  
المجلس قرعة بينهم ، أما إذا لم يتوافر الشرط فيجرب انتخاب تكميلي فى خلال  
شهرين من تاريخ الحل .

ويجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد قبل انتهاء مدة المجلس القديم بشهرين على الأقل فاذا لم تتم الانتخابات تستمر نيابة الأعضاء إلى حين تمام الانتخاب . ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وعضوية مجلس الأمة أو مجلس المديرية أو إحدى الوظائف العامة أو وظائف العمدة ومشايخ البلاد .

### سبر العمل في المجلس :

يجتمع المجلس في المكان المخصص لذلك اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر وذلك بدعوة من الرئيس في ميعاد يحدده .

وجلسات المجلس علنية الا إذا تقرر عقدها بصفة سرية ، ولا تعتبر مداولات المجلس صحيحة الا إذا حضرها أكثر من نصف عدد الأعضاء فاذا لم يتكامل هذا العدد بعد مضي نصف ساعة من الميعاد تؤجل الجلسة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة على الأكثر ويكون الاجتماع الجديد صحيحا إلا في الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة لأن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على غير ذلك ، فاذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت فيه الرئيس .

ويؤلف المجلس في كل عام لجانا من بين أعضائه لبحث المسائل التي تعرض عليه ، ولكن القانون أوجب تشكيل لجان للشئون الصحية والهندسية والاجتماعية والمواصلات والمالية .

### اختصاصات المجلس :

يمكن تقسيم اختصاصات المجلس إلى قسمين : قسم تصدر فيه القرارات من المجلس بداعة ، وقسم تصدر فيه القرارات من السلطة المركزية بداعة . وتتناول كلا منهما على حدة ، عدا الاختصاصات المالية فنفردها مكانا آخر .

#### ١ - الاختصاصات التي تصدر فيها القرارات من المجلس بداعة :

١ - الاختصاصات التي تصدر فيها القرارات من المجلس بداعة :

يختص المجلس البلدى بمرافق الصحة والتنظيم في دائرته ويقوم بوجه خاص بالأعمال الآتية : -

تخطيط البلد وشق الشوارع وتعديلها وتعبيدها وصيانتها وانارتها، وكذلك انشاء المتنزعات وتعبيدها والنظافة العامة وتوفير الماء الصالح للشرب وتصريف مياه الفضلات وانشاء المذابح وادارتها واطفاء الحرائق .

ويقوم في دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني وتقسيم الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والحجاري وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة .

ويجوز له أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة عمليات توليد الكهرباء والغاز والمصايف والمشاتي والحجاري وأعمال الاسعاف والانقاذ والملاجيء والمستشفيات والمصحات والمنازل الصحية والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية والحمامات والمغاسل العمومية وأفران حرق القمامة والأسواق العمومية وأسواق المأكولات وحلقات الأسماك والأقطان وسواحل الغلال والمعارض والمتاحف والمؤسسات الاجتماعية والوسائل المحلية للنقل العام وتوفير المواد الغذائية والكساء عند الضرورة والمساهمة في انشاء المساكن الشعبية .

ويجوز للمجلس أن يقوم بأي عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة بموافقة وزير الشؤون البلدية والقروية .

كما أن له أن يبدى رغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلد الذي يمثله .

ولا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية أن ينزل بغير مقابل عن حقوقه في الأموال والمنشآت والمؤسسات التي يملكها أو يقوم بإدارتها أو أن يعقد قرضا أو يتصرف في زوائد التنظيم متى زادت قيمة الزوائد على ٣٠٠ جنيه أو أن يحدد تعريفات المياه والتيار الكهربائي والغاز وأن يمد المنشآت الدينية والخيرية والرياضية والاجتماعية بالمياه والتيار الكهربائي والغاز بسعر مخفض أو بالهجان ، والتصرف بمقابل في أموال المجلس في عقار



مهما بلغت قيمته أو في منقول يزيد على مائة جنيه أو الايجار للغير لمدة تزيد على ثلاث سنوات والأعمال الخاصة بالتعديل الجوهري في شبكات المياه والنور واجراء تعديل أو ترميم في المحطات الرئيسية للمياه والنور والمحاري والشئون والأعمال الأخرى الواردة في الميزانية المعتمدة والتي تزيد قيمتها على الحد الذي يعينه الوزير على ألا يقل عن ٥٠ جنيه .

### **اختصاصات المجلس التي تصدر قراراتها من السلطة المركزية بمرأه :**

وهذه الاختصاصات بعضها يكتفى فيه بأخذ رأى المجلس مقدما والبعض يجب فيه الحصول على موافقة المجلس .

والأمور التي يكتفى فيها بأخذ رأى المجلس هي :

تغيير حدود البلد وتنظيم النقل العام وتنظيم حركة المرور وانشاء مدارس ومستشفيات للحكومة أو لمجلس المديرية وكذلك نقلها والغاؤها وانشاء الأسواق واقامة الموالد وانشاء المباني الداخلة في أملاك الحكومة العامة وأملاك مجلس المديرية وكذلك تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها وما يعرض للبيع من الأراضي الفضاء المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية والمعدة للبناء في البلد أو من الأراضي الزراعية المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية إذا كانت على مسافة ألف متر على الأكثر من حدود اختصاص المجلس .

كذلك يبدى رأيه في كل مسألة يرى المدير أو المحافظ أخذ رأيه فيها .

أما الأمور التي يجب أخذ موافقته عليها فهي :

تغيير اسم البلد واللوائح المحلية التي يصدرها المدير أو المحافظ لتنفيذ في دائرة اختصاص المجلس وكذلك تعديلها أو الغاؤها ، ويجب أن يصدر القرار في خلال شهر والا اعتبر الأمر المعروض مرفوضا .

## الموارد المالية للمجلس البلدى :

تتألف هذه الموارد أساسا من الضرائب والرسوم وحصيلة استغلال أموالها يضاف إليها الاعانات الحكومية والتبرعات .

١- **الضرائب والرسوم والحصيلة** : يجوز للمجلس البلدى أن يفرض ضريبة اضافية هي نسبة مئوية من ضريبة العقارات المبنية أو من القيمة التجارية إذا لم توجد ضريبة مبانى .

وله أن يفرض رسوما على المحال العامة والمحال الصناعية والتجارية ، وعلى العربات والدراجات والعوامات وحيوانات الجر والكلاب والملاهى والمراكب التجارية ومراكب الصيد والتزهة ، وعلى الأسواق المرخص فى إدارتها للأفراد والهيئات والشركات وعلى ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك وعلى استغلال الشواطىء والسواحل ، كما أن له أن يفرض رسوما أخرى مما تكون له صفة بلدية محضة .

وينفذ القرار فى خصوص هذه الضرائب والرسوم بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية .

وللوزير أن يطلب إلى المجلس فرض رسم بلدى يمكنه من مباشرة الأعمال التى تعود بنفع على أو إلغاء أو تعديل رسم قائم فإذا لم يستجب المجلس لرغبة الوزير عرض الأمر على مجلس الوزراء وقراره هو الذى ينفذ .

كذلك يفرض لصالح المجلس البلدى فى دائرة اختصاصه ضريبة على الصادر والوارد لا تتجاوز ٣٪ من الرسوم الجمركية ، وعلى استهلاك المياه والكهرباء والغاز ، إذا لم يكن استهلاكها بمعرفة المجلس ، لا تتجاوز ١٠٪ من قيمة الاستهلاك .

كما أن للمجلس أن يعرض اتاوة على العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة لا تتجاوز ٥٪ من الزيادة فى قيمة العقار .

**ب - الاعانات :** بجانب ما قد تمنحه الحكومة للمجلس من اعانات فقد نص القانون الخاص بالمجالس البلدية على أن تنزل لها الحكومة عن حصيلتها في ايجار أراضي البناء الفضاء الداخلة في املاكها الخاصة ونصف المبلغ الذي يحصل من بيع الأراضي المذكورة وضريبة العقارات المبنية والملاهي والمراهنات وصافي إيرادات الأسواق الحكومية ونصف ضريبة السيارات والموتوسيكلات المرخص بها في دائرة المديرية أو المحافظة ، وذلك عدا البلاد التي بها مجالس بلدية منشأة بقوانين خاصة .

**ج - التبرعات :** وهي التي ترد إلى المجلس عن طريق الوصية أو الهبة أو ما إلى ذلك ، على أن يشترط استئذان وزير الشؤون البلدية والقروية في قبولها .



## الفصل الثالث في

### أموال الإدارة العامة

ويتضمن الفروع التالية :

الفرع الأول : في الأموال العامة والأموال الخاصة .

الفرع الثاني : في عمال الإدارة العامة .

الفرع الثالث : في إدارة مالية الإدارة العامة .





# الفرع الاول في الأموال العامة والأموال الخاصة أو

«الدومين العام والدومين الخاص»

## المبحث الاول

تعريف المال العام والمال الخاص :

تقوم الإدارة ، كما قلنا ، بخدمة مرافق عامة وهذه الخدمة تحتاج ، كأي مشروع ، إلى أموال عقارية ومنقولة تعين على أداء هذه الخدمة ، وهذا هو الذي يجعلنا نتساءل عن طبيعة المال الذي تستخدمه الدولة وهل هو مال خاص أم عام ؟

ليس من مانع أن تخدم الإدارة نشاطها بأموال تخضع لنظام القانون الخاص تماما كما يفعل الأفراد ، فمثلا تقوم في مصر مصلحة الأملاك الأميرية بإدارة الأطيان التابعة لها إدارة مدنية يطبق بشأنها القانون المدني . وفي هذه الحالة تسمى أموال الإدارة أموالا خاصة ( أو دوميئا خاصا ) .

وعلى ذلك فالدومين الخاص هو الأموال التي تملكها الإدارة وتديرها كما يدير أي شخص ملكه أي أن بحقها عليها هو حق ملكية بالمعنى المقصود في القانون الخاص . ولذا فان الدولة تستغل هذه الأموال استغلالا ماليا

بقصد زيادة دخلها وللحصول على ما تنتجه من ثمار وغلات ( مثل قيام بلدية الاسكندرية بتأجير كابينات على البحر ) .

ولكن الملكية الخاصة تعطى لصاحبها حق التصرف ماديا وقانونيا فيما يملك ، فلو أن الإدارة كان لها هذا الحق على كافة أموالها لكان لنا أن نخشى على سير المرافق العامة التي يجب أن تخصص باستمرار وعلى وجه الاضطراب لاشباع الحاجات العامة ، وإذا فلا بد من تخصيص بعض أموال الإدارة التي تلزم لأداء الخدمات العامة ، بنظام يضمن قيامها دائما بهذه الخدمات وهذا هو ما أدى إلى قيام نظرية المال العام أو الدومين العام .

وتقوم هذه النظرية على أمرين :

١ - نظام المال العام يجب أن يضمن استمرار المرفق العام ولهذا فالأموال التي ليست لها علاقة بالمرفق العام تخضع لنظام الملكية الخاصة ولو كانت تابعة للدولة أو لهيئاتها الإدارية الأخرى كما سبق ذكره .

٢ - نظام المال العام يجب أن يضمن بقاء المرفق العام وهذا يستلزم وضع قيود تضمن عدم العبث بالمال أو التصرف فيه .

وإذا فالمال العام هو المال الذي ينحصر للمنافع العمومية ، وقد عرفته المادة ٨٧ من القانون المدني المصري بقولها « تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص » .

### تحويل المال الخاص إلى عام والمال العام إلى خاص :

يتحول المال الخاص إلى عام إذا انتقل إلى الدولة أو غيرها من الأشخاص الإدارية بالطريق القانوني مع تخصيصه للمنفعة العامة ، وتبعاً فإن المال الخاص

لا ينقلب إلى مال عام إذا كان الاستيلاء عليه بطريق الغصب ، ولكن القضاء يفرق هنا بين وضعين :

١ - فإذا كان المال المقتصب قد تغيرت معاملة بحيث لا يمكن رده ( كادخال جسر عمومي في الطريق العام ) لا يكون لصاحبه سوى التعويض .

٢ - أما إذا بقي المال كما هو قابلا للرد فيحكم برد العين المقتصة إلى صاحبها . كذلك يتحول المال إلى عام إذا كان في أموال الشخص الإداري الخاصة وخصص للمنفعة العامة .

ووسيلة التخصيص ، طبقا لنص القانون المدني المصري ، هي بالفعل أو بقرار من الوزير المختص أو بمرسوم أو بقانون ، وتفقد الأموال العامة صفتها فتصبح أموالا خاصة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة سواء تم ذلك بالفعل أو بقرار وزاري أو بمرسوم أو بقانون أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة .

### تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة :

لم يعرف القانون الفرنسي القديم أولا تقسمة الأموال إلى عامة وخاصة بسبب وجود نظرية أموال التاج ( أو دومين التاج ) والتي كانت تعتبر أن كل الأموال ملك للملك سواء كانت مملوكة له بصفة شخصية أو تابعة للدولة .

ولكن بعض الفقهاء مثل Deferre de la Plombe, Domat, Loyssau اعتمدوا على تقسيم الرومان للمال إلى res publicae و res fisci وفرقوا بين الأموال المخصصة للاستعمال العام ( كطريق المواصلات مثلا ) وبين باقي أموال التاج ، واعتبروا أن القسم الأول هو الذي يدخل في ملكية الملك ، ولكن هذه التفرقة لم تستقر في الأذهان إلا في القرن التاسع عشر بفضل

جهود الفقيه V. Proudhon الذى أورى أن المال العام يخضع لقواعد تختلف عن القواعد التى تحكم المال الخاص حتى أصبح من المسلم به الآن وجوب التفرقة بين المال العام والمال الخاص .

ولكن إذا كان هناك إجماع على وجوب اجراء هذه التفرقة فان الفقه قد اختلف فى المعيار الذى تقوم عليه هذه التفرقة .

فاذا تدخل المشرع بنص صريح وفصل فى هذا الخلاف فأضفى صفة العام أو الخاص على مال بعينه فان الأمر لا يحتاج إلى اجتهاد ، ولكن ما هو الفيصل الذى يمكن أن نستند إليه ، عند عدم وجود النص ، لمعرفة ما إذا كان المال عاما أم خاصا ؟

كان الفقه التقليدى يعتبر أن المال العام هو المال الذى يخصص لمنفعة عامة ولا يكون قابلا بطبيعته للملكية الخاصة ، كالأنهار وطرق المواصلات .

ولكن هذا المعيار الذى يعتمد على طبيعة المال فى التفرقة معيار غير دقيق ، فهناك أموال تقبل الملكية الخاصة ولكنها أموال عامة كاللوحات الفنية التى تحتفظ بها الدولة فى المتاحف العامة مثلا ، كما أن هناك أموالا لا تقبل الملكية بطبيعتها فى نظر الفقه التقليدى ويملكها أفراد فهناك طرق مواصلات خصوصية يملكها أفراد ولها ذات الطبيعة التى للطرق العمومية : وهكذا .

ولذا نادى بعض الفقهاء بأن فيصل التفرقة هو فى التخصيص فاذا كانت الأموال مخصصة مباشرة لاستعمال الجمهور فهى أموال عامة ، وهذا رأى تنقصه الدقة كذلك لأن بعض الأموال العامة لا تخصص لاستعمال الجمهور المباشر بل وقد يحرم على الجمهور استعمالها مثل الشكنات العسكرية التى يحرم على الجمهور دخولها وهى فى ذات الوقت مخصصة لخدمة مرفق عام هو الدفاع الوطنى .



وهذا مادعى البعض إلى القول بأن المال العام هو المال المخصص للمرافق العامة . ولكن هذا الرأى ينتهى إلى تطبيقات غير صحيحة إذ تبعا له يكفى أن تشغل مصلحة ما مبنى خاصا ليصبح هذا المبنى من الأموال العامة ولو كان مملوكا لأحد الأفراد ، ويظهر خطأ هذا الرأى فى فرنسا بوضوح إذ ينتهى إلى عدم اعتبار الكنائس من الأموال العامة ( بسبب أنها لم تعد من سنة ١٩٠٥ مخصصة لخدمة مرفق عام بعد أن فصل الدين عن الدولة ) مع أنها تعتبر من الدومين العام طبقا للقانون الصادر فى ٢٠/٢/١٩٢٢ .

وهنا رأى آخر دافع عنه العلامة Jèze يقول ان المال العام هو المال الذى يقوم بالدور الرئيسى فى سير العمل بالمرفق العام ، وأخذنا بهذا الرأى فان دور المحاكم لا تعتبر أموالا عامة ولو كانت مملوكة للدولة ( لأن الذى يقوم بالدور الرئيسى فى مرفق القضاء هو القاضى وليست دور المحاكم ، وهذه نتيجة ظاهرة الخطل ولا يمكن التسليم بها .

والواقع أن نقطة البداية فى نظرية المال العام هى أنه يوجد بين أموال الأشخاص الإدارية قسم يقوم بخدمة الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام ولا يسهل أن يخل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة ولذلك فقد وضعت أحكام خاصة لهذا القسم حماية للصالح العام وسمى بالأموال العامة أو الدومين العام ، فاذا اهتدينا بهذه الحكمة يمكن أن نعرف المال العام بأنه « كل ما يملكه شخص إدارى ويقوم بخدمة عامة مباشرة أو غير مباشرة ولا يخل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة » . وبناء على هذا التعريف تكون الحصون أموالا عامة لأنها مخصصة بطريقة غير مباشرة لخدمة عامة كما أنه إذا استأجرت الإدارة مبنى لمباشرة خدمة عامة فهو لا يعتبر مالا عاما إذ يمكن أن يخل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة .

ومن التعريف السالف نلاحظ أن فكرة المال العام لم تعد فكرة ثابتة من حيث الزمان والمكان بل انها تتطور في مدلولها باختلاف الزمان والمكان .

### مفهوم الدولة على المال العام :

سار الفقه الإداري في أول عهده على أن حق الدولة على أموالها العامة هو سلطة حراسة ورعاية وأنكر عليها أن يكون حقها على هذه الأموال حق ملكية لأن حق الملكية يخول صاحبه سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف وهي سلطات لا تملكها الدولة على أموالها العامة .

فمن حيث الاستعمال فلا يوجد بالنسبة للأموال العامة لأن الدولة لا تستخدم هذه الأموال بقصد الاستغلال بل بقصد اشباع حاجة عامة أو خدمة مرفق عام ، وكذلك ليس للدولة حق التصرف في الأموال غير القابلة للتصرف .

ولكن نظرية الدولة الحارس كانت محل نقد شديد من الفقه الحديث للأسباب الآتية :

١ — ليس صحيحا أن الدولة محرومة من مباشرة سلطات المالك على الأموال العامة بل ان لما هذه السلطة وان كانت في نطاق محدود . ذلك أنه وان كان الجمهور هو الذي يستعمل الأموال العامة المخصصة لخدمته فان الدولة كذلك تستعمل الأموال العامة المخصصة لخدمة المرافق العامة ، ثم أن الدولة لا تعدو أن تكون الجمهور منظما تنظيما قانونيا فهي تبعا وبطريقة غير مباشرة التي تستعمل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور .

كما أن الدولة هي التي تحصل على ثمار ومنتجات الأموال العامة كثمار الأشجار أو أحجار المحاجر أو ما إلى ذلك فلها إذن سلطة الاستغلال في حدود القانون .

أما عدم قابلية المال للتصرف فلا يعنى أن الأموال العامة تخرج عن دائرة التعامل تماما وانما يعنى عدم جواز التصرف في المال العام طالما أنه مخصص

للمنفعة العامة ولذا فان للادارة أن تنهى هذا التخصيص فيصبح المال قابلا للتصرف ، ثم أن منع التصرف في الأموال العامة أمر يؤكد أن حق الدولة على الدومين العام هو حق ملكية إذ لو كانت الدولة غير مالكة لهذا المال لما كان هناك معنى لتفجير منع التصرف فيه لأن هذا الحق لا يكون الا للمالك وتبعاً فتقرير منعه يفترض أن هناك مالكا وأنه يخشى من أن يستعمل هذا المالك حقه في التصرف فدرءا لهذا الاحتمال تقرر حرمانه من التصرف ( ولكن يجوز التصرف في المال العام إذا كان هذا التصرف قانونيا وبين أشخاص إدارية ) .

٢ - للدولة أن ترفع دعاوى وضع اليد حماية للمال العام وهذا لا يفسر الا بأن الدولة مالكة للمال العام ، كما يمكن للأشخاص الإدارية تملك المال العام بالطريقة العادية للملكية كالشراء مثلا .

والواقع أن الذى دعى الفقه إلى التمسك بنظرية الدولة الحارس واستبعاد حقها كمالك للمال العام هو خشية أن تسيء الدولة استعمال حقها كمالك للمال العام كما كان الحال في عهود الاستبداد والملكيات المطلقة ، أما اليوم وقد انقلبت الآية فان الحاجة أصبحت تدعو على العكس إلى تأكيد حق الدولة في ملكية المال العام .

والذى حل لواء الدفاع عن نظرية الملكية هو الفقيه الكبير هوريو الذى رأى أن الملكية التى نص عليها القانون المدنى ليست هى الصورة الوحيدة للملكية . وإذا كان أعداء ملكية الدولة لأموالها العامة يخشون على المال العام من أن يخضع لقواعد القانون الخاص فتضطرب المرافق العامة تتعطل مصالح الجمهور فأننا نستطيع أن نضع هذا الانتقاد في اعتبارنا فنقرر للادارة على أموالها العامة حق ملكية إدارية لا حق ملكية مدنية وبذلك يكون للادارة أن تستفيد بالمنافع الاقتصادية التى يمكن أن تحققها الأموال العامة في حدود تخصيص هذه الأموال لاستعمال الجمهور أو لخدمة المرافق العامة .

وعلى هذا فالملكية المدنية والملكية الإدارية ذات جوهر واحد ولكنها تختلف في التفاصيل إذ أن الآثار التي يربتها القانون الخاص على الملكية تستبعد من نطاق القانون العام في الحالات التي تتعارض فيها هذه الآثار مع تخصيص الأموال للمنفعة العامة ، فالمال العام مثلاً لا يجوز بيعه ولا تملكه بمضى المدة ولا تنزع ملكيته للمنافع العامة ، ولذا تضيق حقوق الإدارة بقدر ما يدعو التخصيص إلى ذلك . ومن ثم فإن منع الإدارة من التصرف في المال العام لا يمنعها من جواز الترخيص للأفراد بالانتفاع بالأموال العامة انتفاعاً مؤقتاً طبقاً للقوانين واللوائح ، وللسلطة العامة أن تمنح شركة من الشركات امتيازاً بإدارة مرفق عام محله مال عام أو أن تسمح لفرقة غنائية بأن تباشر نشاطها في دار الأوبرا مثلاً أو أن تمنح ترخيصاً لبعض الأفراد بشغل الطريق العام واستعماله في بعض الأغراض وهكذا .

والحقيقة أن نظرية الملكية الإدارية هذه تحمل الكثير من اشكالات القانون الإداري بخصوص حقوق الدولة على أموالها العامة . ويبدو أن هذه النظرية هي التي تبناها الدستور المصري الحالي في المادة ٢٦ التي تقرر أن « الثروات في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة وهي التي تكفل حق استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والاقتصاد القوي » .

### حماية الأموال العامة:

قلنا إن الأموال العامة تخصص للمنفعة العامة وقد اقتضى هذا التخصيص تقرير حماية خاصة لهذه الأموال تكفل بها القانون المدني والقانون الجنائي وبعض القوانين الأخرى كالتشريعات المتعلقة بالطرق العامة حتى يتحقق الغرض الذي من أجله خصص المال .

أما الحماية التي قررها القانون المدني فقد أوردها نص م ٨٧ منه بقوله أن « هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم » .

ومن هذا النص يتضح أن أوجه الحماية المقررة في القانون المدني للمال العام ثلاثة هي : عدم جواز التصرف أو الحجز أو التملك بالتقادم .

### أ - عزم جواز التصرف في المال العام L'inaliénabilité :

لا يعدو هذا المبدأ أن يكون قيداً يحد من سلطان الشخص الإداري على المال العام ولا يتعلق بطبيعة هذا المال لأن القصد منه هو حماية المال العام ، ولذلك ينتهى هذا القيد بانتهاء تخصيص المال للمنفعة العامة .

ونظراً لأنه مقرر للمصلحة العامة فإن الإدارة وحدها هي التي لها حق الدفع ببطلان التصرف الذي يرد على المال فلو أنها باعت تحفة أثرية مثلاً كان لها أن تسترد هذه التحفة في أى وقت وعندئذ لا يقبل من الأفراد أن يدفعوا في مواجهة الإدارة بقاعدة « الحيازة في المنقول سند الملكية » ، على أن هذا لا يمنع من جواز مطالبة الإدارة بالتعويض عن مثل هذا التصرف إذا توافرت الشروط القانونية للتعويض .

ويجب أن نضع في اعتبارنا أن المنع من التصرف قاصر على التصرفات المدنية دون التصرفات الإدارية ولذلك يجوز التصرف في المال العام فيما بين الأشخاص الإدارية وبعضها البعض كما يجوز أن يمنح الأفراد امتياز استغلال مرفق عام وارد على مال عام ، كذلك يجوز تقرير حق ارتفاق على المال ما دام لا يتعارض مع الغرض الذى خصص له هذا المال وذلك طواعية لنص المادة ١٠١٥ من القانون المدني المصرى .

### ب - عزم جواز الحجز على المال العام L'insaisissabilité :

وهذا المبدأ يعتبر نتيجة منطقية للمبدأ السالف إذ أن عدم جواز التصرف في المال يحرم على الإدارة أن تنتقل ملكية المال العام لأشخاص القانون الخاص



اختيارا واذن فمن باب أولى لا يقبل أن نسمح لهؤلاء الأشخاص بانتزاع ملكية المال العام جبرا على الإدارة وذلك عن طريق الخبز .

وترتبا على هذه القاعدة يذهب الفقه إلى أن المال العام لا يجوز أن يكون محلا لحق عيني تبعي كالرهن أو الاختصاص لأن فائدة الحق العيني تظهر في التبع والتقدم وهما حقان لا تكون لهما فائدة عملية الا عند التنفيذ الجبري على المال المحمل بهما ، هذا فضلا عن أن الدولة مدين ملىء شريف .

#### م - عدم جواز تملك المال العام بالتقادم L'imprescriptibilité :

وهذا المبدأ له أهمية عملية كبرى لأنه يحمي الإدارة ضد اعتداء الأفراد ، الذي قد يكون خفيا عليها ، على أموال العامة . وترتب على هذا المبدأ نتائج كثيرة أهمها :

١ - للإدارة أن تسترد المال العام من واضع اليد عليه مهما طالت مدة وضع اليد ولا يجوز أن يدفع في مواجهتها بدعاوى وضع اليد .

٢ - إذا التصق مال خاص بمال عام فإن المال الخاص يتبع المال العام دائما ولا يجوز هنا أن نطبق قاعدة أن المال الأقل أهمية يتبع المال الأكثر أهمية إذا كان نتيجة ذلك الحاق المال العام بالمال الخاص .

وتطبيقاً لهذا المبدأ استردت الحكومة المصرية أخيراً أملاكاً لها في منطقة الحمر ك هي من الدومين العام وكان بعض الأفراد قد وضع يده عليها فترة طويلة من الزمن .

هذا عن الحماية المدنية للمال العام ، أما القانون الجنائي فيقرر عقوبات جنائية لمن يعتدي اعتداء ماديا على المال العام وان كانت هذه العقوبات لا تحمي كافة أنواع الأموال العامة بل تقضي بحماية الأموال الأكثر تعرضاً للجمهور كالطرق العامة ، ومثل ذلك العقوبات الواردة في الباب الثاني عشر

من الكتاب الثانى عن جرائم « اتلاف المباني والآثار وغيرها من الأشياء العمومية » وكذلك العقوبات الواردة فى تشريعات أخرى مثل القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٨ الخاص باستعمال الطرق العامة واشغالها ( وقد عدل بالقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٥٥٥ لسنة ١٩٥٣ ) .

### استعمال افراد المصالح العامة :

قد يكون استعمال الأفراد للمال العام ذا طابع تعاقدى وهو ما تعرضنا لأحكامه عند الكلام على عقود الامتياز والأشغال العامة والتوريد باعتبار أنها أهم العقود الإدارية .

وقد يكون استعمال الأفراد للمال العام غير متسم بالطابع التعاقدى وهو ما نقصد إلى بيانه الآن ، ولهذا النوع من الاستعمال صورتان : الاستعمال العام أو الجماعى ، والاستعمال الخاص أو الفردى .

### ١ - استعمال العام :

ويقصد بالاستعمال العام الاستعمال المباح لكافة الأفراد على قدم المساواة ، فالطريق العام مثلا مباح للسير فيه للكافة على وجه المساواة ولذا فان السير يعد استعمالا عاما للطريق . ثم ان هذا الاستعمال يعد ممارسة للحريات العامة فمن يذهب إلى محل عبادة مثلا انما يباشر بذلك حقه فى حرية العقيدة وهكذا .

ويحكم الاستعمال العام مبدأن هما :

١ - حرية المنتفعين : أى حقهم فى استعمال المالك العام فى أى وقت يشاءون دون إذن سابق من الإدارة ، فمن يريد أن يرتاد حديقة عامة له أن يذهب إليها فى الوقت الذى يحلو له من غير ما حاجة إلى استئذان الإدارة فى ذلك .

على أن هذه الحرية يقيدتها سلطة الضبط التي تتمتع بها الإدارة سواء كانت عامة بقصد حماية النظام العام ( الأمن والصحة والسكينة ) كاشتراط رخصة مثلا فيمن يريد قيادة سيارة في الطريق العام ، أو كانت خاصة يقصد بها صيانة مفردات المال العام وحمايته كتحریم سير العربات التي تجرها الدواب في بعض الشوارع مثلا .

والأصل أن حرية المنتفعين يترتب عليها السماح لهم بالانتفاع بالمال العام بحانا ولذا فان اقتضاء اتاوة في ظروف استثنائية مقابل الانتفاع بالمال العام يقتضى ضرورة اصدار قانون بذلك وتعتبر في حكم الرسم لأنها مقابل الانتفاع .

٢ — المساواة بين المنتفعين : وهذا المبدأ يرجع كما قلنا من قبل إلى القاعدة الدستورية التي تقرر مساواة الأفراد أمام القانون .

على أن هذا المبدأ قد يخضع لقيود مرجعها الاعتبارات العامة العملية أو ضرورة صيانة المال ، وهذا لا يعتبر في الحقيقة خروجاً على مبدأ المساواة ولكنه نوع من تنظيم الاستعمال المشترك للمال العام .

ونضرب مثلاً لهذه القيود اشتراط مؤهلات معينة فيمن يرتادون متحفاً معيناً .

ومما سبق نكرر ما ذكرناه آنفاً وهو أن مركز المنتفعين بالمال العام انتفاعاً مشتركاً هو مركز تنظيمي بحث .

### ب - الاستعمال الخاص :

وهو الاستعمال الذي يقتصر على بعض الأفراد دون البعض الآخر الأمر الذي يترتب عليه حرمان الآخرين من هذا الانتفاع . مثل ذلك التصريح لأحد الأفراد أن يبني محطة بنزين على جزء من الطريق العام ، ويعتبر هذا

الاستعمال غير عادى ولذا يجب ألا يتعارض مع الاستعمال المخصص له المال العام أصلا فمثلا محطة البنزين في مثلنا السابق يجب ألا يترتب على بنائها اعاقا السير في الطريق العام .

ولهذا النوع من الاستعمال شروط خاصة نجمل أهمها فيما يلي : -

١ - يتوقف على إذن أو ترخيص من الادارة وتبعاً فهو مؤقت يمكن سحبه أو منع تجديد الاذن به بشرط أن تستهدف الإدارة في ذلك تحقيق الصالح العام .

٢ - بمقابل وهو أمر طبيعى لا اجحاف فيه ما دام أنه استعمال غير عادى يميز المنتفع به عن غيره .

والعلاقة التي تربط المنتفع بالإدارة في هذه الحالة لا تعتبر ، على الرأى الذى نرجحه ، علاقة تعاقدية وإنما هي علاقة تسامح ما دام أن للادارة الحق في انهاء هذا الاستعمال إذا أصبح غير متفق مع الصالح العام .





## المبحث الثاني في طرق اكتساب الأموال العامة

لا جدل في أن إدارة المرافق العامة تحتاج إلى أموال بدونها قد يتعذر على المرفق أن يؤدي نشاطه وأن يشبع الحاجات العامة .

وطبيعي أن تكون وسيلة الإدارة في الحصول على ما تحتاجه من أموال هي نفس الطريق التي يلجأ إليها الأفراد والتي يرسم قواعدها القانون الخاص . على أن هذه الطرق الودية قد لا تكفل للإدارة الحصول على ما هي في حاجة إليه من أموال في وقت تستلزم فيه المصلحة العامة ضرورة الحصول على هذه الأموال ، لذا كان لابد من أن يتوقع القانون العام مثل هذه الضرورة وأن ينظم لها قواعدها .

ونظرا لأن هذه الحاجة قد تكون دائمة وقد تكون مؤقتة فقد عرف القانون العام نظامين للحصول على الأموال العامة ، أحدهما يسمح للإدارة باكتساب المال العام بصفة دائمة ( وهو نزع الملكية للمنفعة العامة ) ، والآخر يحول للإدارة حق الاستيلاء مؤقتا على المال ( وهو الاستيلاء المؤقت ) .

ولذا سنناقش نظامي نزع الملكية والاستيلاء المؤقت فيما يلي : —

## نزع الملكية للمنافع العامة

### L'expropriation pour cause d'utilité publique

نزع الملكية اجراء استثنائي لأنه يقيد الحرية الفردية تقييدا بالغاً بما يترتب عليه من حرمان مالك العقار من ملكه جبراً عليه ولا يبرر هذا الاجراء إلا أنه يؤثر المصلحة العامة على المصلحة الخاصة .

ونظراً لأن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه والضرورة يجب أن تقدر بقدرها فحسب فإن الإدارة لا يمكنها أن تستعمل هذا الحق إلا في الحدود المرسومة له قانوناً سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية والا كان تصرفها غصباً *voie de fait* ، وقد وضعت المادة ١١ من الدستور المصري الخطوط العريضة لهذا الاجراء بقولها « الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية .

ولا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون » .  
ومن هذا يتضح أن الخصائص المميزة لنزع الملكية تتلخص فيما يلي :

١ - يجب أن يكون نزع الملكية بقصد تحقيق منفعة عامة .

ب - الأموال التي يجوز نزع ملكيتها هي التي تدخل في الملكية الخاصة ، سواء كانت ملكية فردية أم ملكية أشخاص إدارية ، أما الأموال العامة فلا يجوز نزع ملكيتها .

ج - يعرض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم من جراء نزع الملكية تعويضاً عادلاً ، وهذا التعويض هو الذي يميز بين نزع الملكية وبين غيره من الاجراءات الاستثنائية كصادرة الأموال مثلاً .

وقد أجاز القانون للإدارة بأن تؤجل دفع الثمن لمدة أقصاها خمس سنوات بفائدة قدرها ٤ . ٠ / وذلك في حالة ما إذا كان نزع الملكية للتحسين أو التجميل أو لإنشاء حي جديد وكانت قيمة التعويض المستحق تتجاوز ألف جنيه .

وقد أحالت المادة ١١ من الدستور سالفه الذكر إلى القانون في تنظيم إجراءات نزع الملكية ، والقانون الذي عنته هذه المادة هو القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين وقد صدر قرار من وزير الأشغال العمومية في ٨ / ١٢ / ١٩٥٤ باللائحة التنفيذية لهذا القانون ( وقد منح القانون رقم ٥٢٥ لسنة ١٩٥٤ سلطة نزع ملكية العقارات التي كانت مشمولة بنظارة وزارة الأوقاف ثم حل وقفها طبقا للقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ فترتب على ذلك أن آلت إلى عدد كبير من المستحقين ) .

والمقصود بنزع الملكية هنا هو نزع ملكية العقارات المادية ، وتبعا فلا تنطبق أحكام نزع الملكية على المنقولات أو العقارات غير المادية ( كالحقوق التبعية ) . على أنه لا يجوز ألا تقتصر الإدارة على نزع ملكية العقارات اللازمة لمشروعها الأصلي بل تنزع كذلك ملكية عقارات أخرى وذلك في حالة ما إذا كان نزع الملكية بقصد إنشاء شارع أو ميدان أو توسيعه أو تعديله أو مده أو إنشاء حي جديد أو كان لشئون الصحة أو التحسين أو التجميل وكانت هذه العقارات لازمة لتحقيق الغرض من المشروع أو إذا كان بقاؤها بحالتها لا يتفق مع التحسين أو التجميل المطلوب ، بل انه يجوز لها نزع ملكية هذه العقارات حتى ولو لم يكن ذلك مرتبا بمشروع منفعة عامة .

### إجراءات نزع الملكية :

قلنا إن نزع الملكية يجب أن يكون للمنفعة العامة ، وقد نص القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ على أن يكون تقرير هذه المنفعة بقرار وزاري .

وعليه فإن إجراءات نزع الملكية تبدأ بقرار يصدره الوزير المختص يرفق به مذكرة توضح المشروع والرسم التخطيطي الإجمالي له ، وينشر

القرار والمذكرة في الجريدة الرسمية وتعلق صورة منها في المكان المخصص للإعلانات بالمديرية أو المحافظة والمحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها العقار وفي مقر العمدة أو في مقر البوليس ، فإذا ما تم النشر أصبح لمدوني الجهة الإدارية القائمة على اجراءات نزع الملكية الحق ، بعد اخطار ذوى الشأن ، في دخول العقارات المراد نزع ملكيتها لحصر العقارات وللحصول على كافة البيانات اللازمة .

ويحضر بحضور بمعرفة لجنة الحصر تبين فيه الممتلكات وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق ومحال اقامتهم يوقع عليه أعضاء لجنة الحصر ومن حضر عملية الحصر اقرارا من الجميع بصحة البيانات الواردة في المحضر فاذا امتنع أحدهم عن التوقيع يذكر ذلك وتذكر أسباب امتناعه .

ثم تعرض كشوف الحصر لمدة شهر في مواقع العقارات وفي المقر الرئيسي للجهة الإدارية ومكتبها الكائن بعاصمة المديرية أو المحافظة وفي مقر العمدة أو في البوليس ، ويخطر الملاك وذوو الشأن بحصول هذا العرض ( وذلك بالرغم من أن القانون ملزم بضرورة الاعلان عن موعد هذا العرض في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين قبل حصوله ) .

وكذلك يخطر الملاك والمستأجرون باخلاء العقارات خلال فترة لا تتجاوز خمسة شهور .

ولكل صاحب الشأن الحق في الاعتراض على البيانات الواردة في الكشوف بشرط أن يتقدم باعتراضه إلى الجهة الإدارية القائمة على نزع الملكية في خلال ثلاثين يوما من انتهاء المدة المقررة لعرض الكشوف وعليه أن يرفق باعتراضاته المستندات المؤيدة لها ، فإذا كان الاعتراض منصبا على مبلغ التعويض يرفق به رسما قدره ٠.٢ / من مبلغ الزيادة المطالب بها وذلك حرصا على أن تكون مثل هذه الاعتراضات ذات طابع جدى .

وبانتهاء المدة المحددة لتقديم الاعتراضات تصبح بيانات الكشف نهائية ويعتبر الوفاء بمبلغ التعويض ملزما لمن ورد اسمه في الكشف ميرثا لخدمة الادارة لأن اجراءات العرض والاعتراض يقصد بها توفير الوقت والوسائل لكل ذى حق كى يدافع عن حقه . وقد أعفى القانون الإدارة من القيام بالاجراءات العادية المرسومة لنقل الملكية إذ اكتفى أن يقوم صاحب الشأن ( الذى ليس لديه اعتراض طبعا ) بالتوقيع على نموذج خاص تنتقل به ملكية العقار للمنفعة العامة ، فاذا تعذر الحصول على توقيع صاحب الشأن يصدر قرار من الوزير المختص بنزع ملكية العقار ويغنى هذا القرار عن توقيع ذوى الشأن .

ويودع النموذج أو القرار فى مكتب الشهر العقارى ، ويترتب على هذا الإيداع كافة الآثار التى يربتها القانون على اشهار عقد البيع .

أما العقارات التى يقدم بشأنها اعتراضات فتكون الإدارة مخيرة فى خصوصها بين طريقين . فهى اما أن تسوى هذه المنازعات مباشرة بينها وبين أصحاب الشأن واما أن تترك الأمر للجهات القضائية ما عدا النزاع القائم على التعويض ، ذلك أنه إذا رأت الإدارة ألا تسوى النزاع الخاص بالتعويض بطريقة مباشرة فان المختص بتسوية هذا النزاع هو لجنة خاصة تسمى لجنة الفصل فى المعارضات الخاصة بالتعويضات وتشكل هذه اللجنة برئاسة قاض يندبه لذلك رئيس المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها العقار وعضوية اثنين من الموظفين الفنيين أحدهما من مصلحة المساحة والثانى من المصلحة القائمة باجراءات نزع الملكية .

وترسل الجهة الادارية ما يقدم لها من اعتراضات بخصوص مبلغ التعويض إلى هذه اللجنة فى خلال الخمسة عشر يوما التالية لانتهااء فترة الاعتراض ، وعلى هذه اللجنة أن تصدر قرارها فى الاعتراض فى خلال شهر من تاريخ ورود الاعتراض إليها .



ويجوز استئناف هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية خلال خمسة عشر يوماً من الاخطار به ، ويكون حكم المحكمة نهائياً .

### قواعد خاصة في نزاع الملكية:

يفرق قانون نزاع الملكية بين المشروعات الخاصة بالتنظيم وغيرها من المشروعات من حيث ما يطرأ على قيمة العقارات . فإذا كان المشروع من مشروعات التنظيم وطرأ تحسين على عقار ما بسبب هذا المشروع ولم يشغل هذا العقار أو بعضه في نزاع الملكية وجب على مالكة أن يدفع للإدارة مقابل هذا التحسين بحيث لا يجاوز ما يلزم به المالك نصف التكاليف الفعلية للمشروع الذي نجم عنه التحسين .

أما إذا كان العقار الذي زادت قيمته ستنزع ملكيته فإن هذه الزيادة في القيمة لا تدخل في تقدير مبلغ التعويض إذا تم نزاع ملكيته في خلال السنوات الخمس التالية لهذه الزيادة ، وعلى ذلك إذا زيد نزاع ملكية عقار فإن الإدارة تقدر له قيمته قبل اجراء المشروع الذي ترتب عليه تصقيعه ما دام أن نزاع الملكية سيتم قبل انقضاء خمس سنوات على تنفيذ المشروع المذكور .

أما المشروعات الأخرى ، خلاف مشروعات التنظيم ، فإن قيمة التعويض الذي يستحقه المالك عن نزاع ملكية جزء منها فيضاف إليها مقدار ما لحق المالك من هبوط في قيمة الجزء من العقار الذي لم تنزع ملكيته أو ينقص منها مقدار ما أفاد به من زيادة في قيمة هذا الجزء وذلك في حدود نصف القيمة التي يستحقها .

وإذا نزاع ملكية جزء من عقار فأصبح من المتعذر على مالكة الاستفادة من الجزء الباقي يجوز له أن يتقدم في خلال المدة المحددة لتقديم الاعتراضات ، بطلب إلى الجهة الإدارية لتشتري هذا الجزء الباقي .

ولا يدخل في تقدير مبلغ التعويض ما يقوم به المالك بقصد الحصول على تعويض أكثر كغرس بعض الأشجار مثلا بعد نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية .

ولا توقف دعاوى الفسخ أو الاستحقاق أو الدعاوى العينية اجراءات نزع الملكية وينتقل حق المطالبين بها إلى مبلغ التعويض .

### الاستيلاء المؤقت :

قد تكون حاجة الإدارة إلى العقار حاجة مؤقتة ، ولذا واجه القانون هذا الأمر بما نظمه من أحكام للاستيلاء المؤقت .

إذ يجوز للإدارة أن تستولى على عقار مؤقتا وبطريق التنفيذ المباشر بمقتضى قرار وزارى ( أو قرار من المدير أو المحافظ فى حالة الضرورة العاجلة ) ينشر فى الجريدة الرسمية ويشمل بيانا بالعقار وملاكه الظاهرين ، ويرتب على ذلك اعتبار العقار مخصصا للمنافع العامة ، ويبلغ قرار الاستيلاء لذوى الشأن ويعطون مهلة لا تقل عن أسبوعين لانخلاء العقار .

ولصاحب الشأن الحق فى تعويض مقابل حرمانه من الانتفاع بعقاره وذلك عن مدة الاستيلاء الفعلى على العقار التى يجب ألا تتجاوز ثلاث سنوات والا وجب اتخاذ اجراءات نزع الملكية .

ويخطر صاحب الشأن بقيمة التعويض فى ظرف أسبوع من تاريخ الاستيلاء الفعلى وله أن يعارض فى قيمة المبلغ المقدّر خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطاره به طبقا للاجراءات التى سبق تفصيلها عند الكلام على نزع الملكية .

ويجب على الإدارة أن ترد العقار عند نهاية مدة الاستيلاء بنفس الحالة التي كان عليها عند تسلمه وإلا التزمت بتعويض صاحبه عن التلف الذي يصيبه أو النقص الذي يطرأ على قيمته .

## الفرع الثانى فى عمال الإدارة العامة

تمهيد :

يقصد بعمال الإدارة العامة الأشخاص القائمون على هذه الإدارة وتسيير العمل فيها لتؤدى الأغراض التى عليها أن تحققها .

وقد أصبحت دراسة شئون هؤلاء العمال بالغية الأهمية بسبب الازدياد المطرد للأعباء الملقاة على الدولة وتدخلها فى كثير من نواحي الحياة العامة وتكاثر حاجات الأفراد التى يطالبون الدولة بأشباعها بحيث أصبح بعض نشاط هؤلاء العمال ، باعتبار أنهم هم المعبرون عن إرادة الدولة . يتغلغل أحيانا إلى صميم الحياة الخاصة للأفراد .

فلا غرو ، والحال هذه ، أن يتضخم عدد عمال الدولة فى بلاد العالم ط ا وأن تسعى كل بلد إلى تنظيم شئونهم بما يحقق المصلحة العامة التى تستلزم العمل على إيجاد مستوى ممتاز من الناس يعهد إليهم بمثل هذه المهام .

وينقسم هؤلاء العمال إلى فئتين :

١ - فئة يؤدون أعمالا عارضة ، كالذين تستخدمهم الإدارة مثلا أثناء القيام بالاحصاء العام وذلك لمساعدتها فى اجراءات الاحصاء ولمدة القيام بالاحصاء فحسب ، وهؤلاء عمال مؤقتون تربطهم بالدولة رابطة تعاقدية ولا تدخل علاقتهم بالدولة فى نطاق أحكام القانون الإدارى .

ب - فئة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة . وهؤلاء هم الموظفون الذين سنغنى بدراسة النظام الإدارى الخاص بهم لأنهم هم الفئة الهامة فى عمال الإدارة العامة .

### تعريف الموظف العمومى :

لم تتعرض التشريعات المصرية لتعريف الموظف العمومى ، بل على العكس سارت على استعمال تعبيرين هما « الموظف » و « المستخدم » دون أن تضع فيصلا دقيقا لمعرفة ما إذا كان هذان التعبيران يؤديان مدلولاً واحداً أم أنهما يتغايران فى المعنى .

فبينما نجد قانون العقوبات يستعمل اللفظين دون تمييز بين مدلولهما نجد أن القانون المدنى يقتصر على تعبير « الموظف العام » فى المادة ١٦٧ ثم يعود فيخلط بين التعبيرين « الموظف والمستخدم » فى المادة ٦٠٩ ، ولذا فإن دراستنا ستقتصر على تعريف الموظف من وجهة نظر الدراسات الإدارية فحسب .

ولما كان القانون العام الذى يحكم نظام موظفى الدولة هو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والتعديلات التى تناولت بعض أحكامه ، فإننا سنستعين بهذا القانون فى تعريف الموظف العمومى .

نصت المادة الأولى من القانون سالف الذكر على أنه « يعتبر موظفاً فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانوناً » .

وبهذا يكون القانون قد قصر لفظ الموظف العمومى على عمال الإدارة الذين يشغلون وظائف داخلة فى الهيئة وإن وقف عند هذا الحد فلم يضع تعريفاً كاملاً للموظف العمومى . وتبعاً يمكن أن نقول أن لفظ موظف



يشمل العمال الداخلين في الهيئة أما لفظ مستخدم فيطلق على العمال الخارجين عن الهيئة .

وإذا أردنا أن نكمل تعريف الموظف العمومي يجب أن نجمع أولا العناصر الأساسية للوظيفة العامة .

يذهب الرأي الغالب في الفقه إلى أن الموظف العمومي هو من يشغل وظيفة عامة تتوافر فيها العناصر التالية :

أ — أن تكون الوظيفة دائمة ( أى داخلة في الهيئة حسب تعبير القانون ) .  
ويضيف البعض إلى ذلك ضرورة أن يكون شغل الموظف لهذه الوظيفة بصفة دائمة كذلك بينما يكتفى البعض بدوام الوظيفة حتى ولو كان شغل الموظف لها بصفة مؤقتة .

ب — أن تكون الوظيفة مساهمة في مرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر سواء كان المرفق إداريا بحثا أم اقتصاديا ، وتبعا فعمال المرفق الذى يدار بطريق الامتياز مثلا لا يعتبرون موظفين عموميين . وكان القضاء الفرنسى يميز بالنسبة للمرافق الاقتصادية بين من يشغلون وظائف رئيسية فيعتبرهم موظفين عموميين أما من دونهم فلا يعتبرهم موظفين عموميين ثم جاء قانون التوظيف الفرنسى الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ فاستبعد عمال المرافق العامة الاقتصادية من نطاق أحكامه .

ج — أن تسند الوظيفة إلى الموظف بطريق التعيين من الإدارة والقبول من الموظف ذلك أن النظام الإدارى المصرى لا يعرف طريقة الانتخاب كوسيلة للتعيين فى الوظائف العامة .

وتبعا فان من يساهم فى إدارة المرفق العام بطريقة غير مشروعة كمنتحل الوظيفة ، أى من يمارس اختصاصات الوظيفة دون صدور قرار مشروع بتعيينه فيها كأن يدعى شخص أنه رجل بوليس ، لا يعتبر موظفا عموميا ، بل وقد يتعرض للعقاب الجنائى .

كما أن من يساهم في نشاط مرفق عام مساهمة جبرية كالأفراد الذين يجندون إجباريا لأداء الخدمة العسكرية لا يعتبر موظفا عموميا كذلك .

ومما سبق يمكن أن نعرف الموظف العمومي إجمالا بأنه « الشخص الذى يساهم في عمل دائم بمرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر مساهمة قائمة على تعيين مشروع من الإدارة وقبول اختياري من الموظف » .

#### الموظف الفعلي : fonctionnaire de fait

على أن اشتراط ضرورة أن يكون هناك قرار تعيين وأن يكون هذا هذا القرار مشروعاً لاعتبار الموظف موظفاً عمومياً قد يثير الجدل في بعض الحالات .

فقد يصدر قرار بتعيين فرد في وظيفة ما دون أن يستوفى هذا القرار كافة الاجراءات اللازمة ويقوم بمباشرة مهام الوظيفة ويطمئن الأفراد إليه في معاملتهم مع الإدارة ، فلو أننا أبطلنا جميع التصرفات الصادرة منه فربما يترتب على ذلك إلحاق أضراراً بالغة بهؤلاء الأفراد .

ونسوق مثلاً عملياً لذلك مما عرض على القضاء الفرنسي ذلك أن معاوني العمدة في القرى الفرنسية يباشرون بعض اختصاصات العمدة نيابة عنه وبترتيب الدور الذى يرسمه لهم ، وقد حصل أن قام أحد هؤلاء معاونين بعقد عدة عقود زواج في غير الدور المعين له وهو ما يترتب عليه بطلان هذه العقود طبقاً لأحكام القانون بسبب صدورها من شخص غير مختص .

ولا تقتصر أهمية هذا الاشكال على الظروف القانونية بل قد تثيره كذلك ظروف استثنائية تمر بها البلاد كما حصل سنة ١٩٤٠ في فرنسا إذ هرب عمدة إحدى المدن الفرنسية التى تقع على الحدود الفرنسية الألمانية وكذلك أعضاء مجلسها البلدى أثر هجوم الألمان عليها فقام بعض المواطنين بتأليف مجلس

بلدى فعلى تولى المصالح العامة فى المدينة حرصا عليها ، وإذن فنحن أمام صورة من صور الموظف الذى لم يصدر قرار مشروع بتعيينه وهو ما يستتبع كذلك الحكم بىطلان التصرفات الصادرة عنه .

على أن المنطق القانونى يجافى القول بىطلان التصرفات الصادرة فى مثل هذه الحالة واعتبار الموظف هنا فى مركز من يغتصب الوظيفة ولهذا استقر فى الفقه ما يمكن أن نسميه بنظرية الموظف الفعلى أو الواقعى التى يترتب عليها تصحيح التصرفات الصادرة من هذا الموظف ويبررها فى المثل الأول أن الأفراد كانوا معذورين فى اعتمادهم على ظاهر الحال إذ ليس من المفروض أن كل من يدخل دارا حكومية لقضاء حاجة له عليه أن يطلب إلى الموظف الذى يتقدم إليه أن يبرز له مسوغات تعيينه وأدلة اختصاصه ، كما يبررها فى المثل الثانى فكرة الضرورة التى تقضى باعتبار بعض التصرفات مشروعة بسبب اجرائها فى ظروف استثنائية تقتضى ذلك حرصا على المصلحة العامة فسلامة الدولة دائما فوق سلامة القانون *salus populi suprema lex* وإذن فتصرفات الموظف الفعلى تعتبر قانونية ومشروعة بشرط :

- ١ - أن تكون المصالح التى تناولتها هذه التصرفات ذات أهمية للأفراد .
- ٢ - أن يكون لها ما يبررها من ظروف استثنائية خاصة أو من مظاهر ته حى بالاعتقاد بأن شاغل الوظيفة انما يشغلها بطريقة مشروعة .

### الرابطة القانونية بين الموظف والإدارة :

يقوم الموظف بخدمة عامة فى مرفق عام ورعاية الصالح العام يقتضى تفضيل هذا الصالح على المصالح الخاصة ولذا فقد أصبح المتفق عليه أن علاقة الموظف بالإدارة هى علاقة تنظيمية قانونية وليست علاقة تعاقدية وهذا هو معنى قولنا بأن الموظف فى مركز تنظيمى قانونى أى فى مركز تحدده القوانين واللوائح ( أى تحدده السلطة العامة بإرادتها المنفردة عن طريق القوانين واللوائح ) .

ولذا فإن قرار التعيين لا يعتبر عقدا بل هو تصرف شرطي يصدر بإرادة منفردة هي إرادة السلطة العامة يترتب عليه منح الموظف وظيفة عامة ولكنه لا يخلق الوظيفة التي يشغلها الموظف فكل ماله من أثره هو إخضاع شخص بعينه ( هو من عين في الوظيفة ) لما تقرره قوانين ولوائح التوظيف من قواعد وأحكام تتعلق بالوظيفة .

ويترتب على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمي قانوني عدة نتائج نذكر منها :

١ - يحدد مركز الموظف مقدما بطريقة عامة مجردة تنظمها القوانين واللوائح بالنسبة لكل فئة من فئات الموظفين .

٢ - يمكن للإدارة أن تغير مركز الموظف وحقوقه والتزاماته بإرادتها المنفردة في أية لحظة دون أن يكون للموظف أن يحتج بأن له حقا مكتسبا ( على أن الإدارة يجب أن تحترم المزايا المادية والمعنوية التي يكون الموظف قد كسبها فعلا لأن الموظف يصبح بالنسبة لهذه المزايا في مركز ذاتي خاص لا تنظيمي عام ) ، فمثلا لو أن الإدارة قد غيرت قواعد الترقى فبدلا من أن يكون للموظف أن يرقى للدرجة التالية بعد مضي أربع سنوات عليه في درجته الحالية فجعلتها ست سنوات فلا يمكن للموظف أن يزعم أن له حقا مكتسبا في أن يرقى بعد سنوات أربع .

٣ - لا تنقطع صلة الموظف بوظيفته بمجرد استقالته بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة بمعرفة السلطة العامة .

وقد نصت م ٢١ من قانون سنة ١٩٥١ في هذا الخصوص على أن « للموظف أن يستقيل من الوظيفة وتكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط ولا تنتهي خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول استقالته ويجب الفصل في الطلب في خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه والا اعتبرت

الاستقالة مقبولة . وتعتبر الاستقالة المقترنة بأى قيد أو المعلقة على أى شرط كأن لم تكن .

وقضت م ١١١ فى نفس القانون بأنه « يجب على الموظف أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المبين فى الفقرة الأولى من المادة السابقة » .

٣ — يخضع الموظف لقواعد الوظيفة العامة منذ تعيينه وقبل أن يقبل هذا التعيين وتترتب على هذا التعيين آثاره بمجرد صدور القرار به ( وليس معنى هذا أن الوظيفة تفرض عليه فرضا بل يجوز له أن يرفضها ) .

### الموظفون بمقرر :

هناك فريق من الموظفين يعينون فى وظائفهم بعقد ، وهذا الفرع من الموظفين وإن كان يعتبر موظفا عموميا يخضع لالتزامات الوظيفة ويستفيد بمزاياها إلا أنه يفرق عن غيره من الموظفين فى أنه يرتبط مع الإدارة بعقد إدارى ، وهذا الوضع يسمح بادخال شروط خاصة فى ذلك العقد تخول المتعاقد بعض المزايا الشخصية .

والذا لا تستطيع الإدارة أن تعدل بارادتها المنفردة فى مركز هذا الموظف إلا فيما يتعلق بالنصوص اللائحية التى تضمنها العقد دون النصوص التعاقدية ( وهو ما سبق أن أوضحناه عند الكلام عن العقود الإدارية ) .

### خصائص الوظيفة العمومية :

يتميز النظام الخاص بالموظفين عن القواعد المتعلقة بمستخدمى المشروعات الخاصة من حيث كل أو بعض ما يأتى :

١ — أنه نظام قانونى تضيفه السلطة العامة بناء على ما لها من سلطات .



٢ - يجعل من الوظيفة عملاً يكرس له الموظف كل جهوده ويرتب عليه مستقبله .

٣ - يضمن استقرار الموظف حتى تكون عنده روح الانحلاص للمصالح العامة .

٤ - يفرض على الموظفين قيوداً والتزامات تزيد عادة عن القدر الذي يلتزم به الأفراد الذين يعملون في مشروعات خاصة ، وفي مقابل هذا يقرر لهم ضمانات وامتيازات أكثر .

ويجب أن نضع في اعتبارنا دائماً أن الوظيفة لم تعد وسيلة للارتزاق وتحقيق المكاسب الشخصية بل أصبحت في جوهرها مجموعة من الاختصاصات التي يتولاها الموظف لتحقيق مصلحة عامة وهذا ما عناه الدستور المصري في المادة ٢٨ التي تقرر أن « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة في أدائهم أعمال وظائفهم خدمة الشعب » .

ويجب الحذر من الخلط بين الاختصاص والأهلية لأن الأهلية هي مكنة إتيان بعض التصرفات ومباشرتها ، ويترك فيها عادة التقدير للشخص فله أن يأتي بالتصرف أو لا يأتيه ، أما الاختصاص فهو اضملاء للوظيفة بحيث يجب على الموظف أن يباشرها وليس له أن يمتنع عن ذلك حسب هواه أو أن يفوض غيره في مباشرتها لاعتبارات من الصالح الخاص .

## ديوان الموظفين

وما دامت اله وظيفة تكليفا يستهدف خدمة الشعب فان كل ما يتعلق بهذه الوظيفة يجب أن يتوخى الصالح العام .

ولقد أثبتت التجارب أن الأنواء السياسية والأغراض الحزبية ، لاسيما في البلاد التي تسير على النظام النيابي البرلماني ، كثيرا ما تطوح بالوظيفة والموظفين وتسخرها للأنصار والمريدين ، وهذا ما عانته إنجلترا في حقبة من تاريخها وما مرت به الولايات المتحدة في الشطر الأغلب من القرن التاسع عشر ، وهذا أيضا ما اکتوت به مصر إذا كان ما يتعلق بالوظيفة والموظفين من اختصاصات مجلس الوزراء فشاعت المحسوية وكادت أن تصبح الاستثناءات هي القاعدة في تنظيم الوظيفة العامة .

هذا فضلا عن أن عدم وجود قواعد موحدة متناسقة للوظائف العمومية يزعزع الاستقرار والثبات الذي يجب أن يكون دعامة ترتكز عليها .

فلا عجب إذن أن تسعى الإدارة المصرية للتخلص مما ران عليها من عيوب وما لحق بها من مفاصد فدعت الحكومة المصرية أحد الخبراء الأجانب لبحث الحالة والاشارة بما يراه ، وقد قدم الخبير مقترحاته التي تضمنت ضرورة انشاء هيئة تشرف على شئون موظفي الدولة ، وقد وضع هذا الاقتراح موضع التنفيذ بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ الذي صدر بانشاء ديوان للموظفين وقد ألغى هذا القانون بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ ثم ألغى المرسوم الأخير وحل محله المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ وهو الذي ينظم ديوان الموظفين حاليا .

### تشكيل ديوان الموظفين :

تنص م ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ على أن « يكون ديوان الموظفين هيئة مستقلة تلحق بوزارة المالية والاقتصاد » .

ويتولى إدارة الديوان رئيس يعين بمرسوم بناء على عرض وزير المالية والاقتصاد وله وكيل يحل محل الرئيس عند غيابه .

وتسرى على الرئيس والوكيل القواعد التي تسرى على سائر الموظفين عدا أنها غير قابلية للعزل الا بقرار من مجلس التأديب الذي يشكل برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس محكمة النقض ووكيل مجلس الدولة بمحكمة القضاء الإداري واثنين من وكلاء الوزارات الدائمين يعين أحدهما بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير المالية ويختار الآخر الموظف المحال إلى المحاكمة .

والعقوبات التي يجوز لمجلس التأديب توقيعها عليها هي اللوم والعزل فحسب ولا يصح قرار العزل إلا إذا صدر بأغلبية أربعة أصوات على الأقل .

ويضع رئيس الديوان ميزانية الديوان وعليه أن يرسلها إلى وزير المالية والاقتصاد قبل بدء السنة بأربعة أشهر على الأقل ويدرج الوزير ميزانية الديوان كما أرسلها الرئيس ما لم تتضمن زيادة عن اعتمادات العام السابق ففي هذه الحالة يجوز للوزير أن يدرج الاعتماد السابق ورفع أمر الزيادة إلى الهيئة التشريعية للبحث فيها .

ويتمتع رئيس الديوان بسلطة الوزير فيما يتعلق بتنظيم الديوان والاشراف عليه وترتيب شئون الموظفين واستخدام الاعتمادات المقررة .

ويقسم الديوان إلى إدارات يحدد عددها واختصاص كل منها بقرار من وزير المالية والاقتصاد بموافقة رئيس الديوان .

والادارات التي يتكون منها الديوان الآن هي :

١ - الإدارة العامة لشئون الموظفين : وتشرف على تنفيذ قانون نظام موظفي الدولة وما يصدر تنفيذا له .

٢ - الإدارة العامة لترتيب الوظائف : وتختص بتحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات والمصالح المختلفة ومراجعة مشروعات الميزانية في هذا الخصوص وجمع الاحصاءات عن الوظيفة والموظفين واستخلاص النتائج منها .

٣ - الإدارة العامة للتشريع والبحوث : وتقوم ببحث التشريعات والتعليمات القائمة فعلا واقتراح تعديلها وصياغة المنشورات والتعليمات الخاصة بالموظفين وتنسيق المبادئ التي يستقر عليها القضاء الإداري فيما يتعلق بشئون الموظفين واعدادها في صيغة منشور أو كتاب دوري لتسير عليه المصالح المختلفة .

٤ - الادارة العامة للاختبار والتمرين : ومهمتها وضع أنظمة الامتحانات الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة وقرار هذه الامتحانات وتمرين الموظفين وامداد الوزارات والمصالح بما تحتاجه من موظفين .

٥ - مراقبة الإدارات العامة : وتختص بكافة الشئون الإدارية والكتابية الخاصة بالديوان .

ويسرى على موظفي الديوان ما يسرى على باقي موظفي الدولة من أحكام عدا أنه لا يجوز نقل أحدهم إلى جهة أخرى أو ندبه إلا بموافقة رئيس الديوان .

وقد تعرض تقرير الخبير الأجنبي للشروط التي يجب أن تتوفر في موظفي الديوان بقوله « إن أول صفة يجب توافرها في موظفي الديوان هي النزاهة التامة ، والثانية هي تفهم الناس والحنو عليهم ، والثالثة هي التقدير

الدقيق لأهمية الاعتبار المالية ، وأخيرا اتساع النظر والحماية اللازمين لتنفيذ مطالب الإصلاح . وهناك خطر من أن ينظر إلى شئون الموظفين بأنها مما يضطلع به الخبراء القانونيين غير أننا في الواقع نجد أن الكفاية القانونية أقل لزوما في هذا المضمار من مجرد التعقل العادى ، وانى أوصى بالألا يحوى ديوان الموظفين نسبة أعلى مما يلزم من الخبراء القانونيين أو من أولئك الذين أصبحوا أنحصاء فى لوائح الموظفين » .

على أننا نلاحظ أن التنظيم الذى رسم لـديوان الموظفين لا زال قاصرا عن أن يحقق لهذا الديوان الاستقلال الذى يكفل له القيام بمهمته خير قيام لأن الحاق الديوان بوزارة المالية والاقتصاد يجعل لهذا الوزير سلطة على الديوان وهذه التبعية كان لها صداها فى نصوص القانون الخاص بنظام موظفى الدولة ، ولعل هذا هو ما دفع المسئولين الآن إلى التفكير فى تعديل هذا القانون بما يحقق الغاية السامية التى يرجى أن يحققها الديوان .

### اختصاصات الديوان :

يقوم ديوان الموظفين بمهام ذكرها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة إذ تضمنت نصه ص هذا القانون ما يعلق صحة القرارات التى تصدر نفاذا لهذا القانون على أخذ رأى ديوان الموظفين أو موافقته .

ويقوم ديوان الموظفين بجانب هذا بمباشرة المهام الآتية : -

١ - الاشراف على تنفيذ لوائح الموظفين بغرض العمل على التنسيق بينها وتنفيذها تنفيذا موحدا يبعد عنها التضارب ويمنع التناقض والتعارض .

ب - وضع نظم الامتحانات اللازمة للتعين فى وظائف الحكومة وقواعد تمرين الموظفين ذلك أن القانون قد جعل الامتحان هو القاعدة العامة عند اختيار الموظفين ( وان كانت هناك وظائف يجوز الاعفاء من الامتحان



للاستحقاق بها ) وان كان الأمر كذلك فلا شك أن ديوان الموظفين ، بما له من اشراف عام على الوظيفة ، هو الهيئة الأصلح لوضع أسس وقواعد هذه الامتحانات .

كما أنه هو أيضا أصلح هيئة تنظم القواعد التي ترتب نشاط الموظف عند أول شغله لعمل من الأعمال التي تحتاج إلى تمرين وان كان الديوان لم يضع حتى الآن تنظيما دقيقا لهذه الناحية رغم أهميتها .

ج - النظر في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات المختلفة بقدر ما تقتضى به ضرورة العمل . وتبعا عليه أن يعمل على توزيع الموظفين على العمل الحكومى توزيعا عادلا ، وهذه بلا شك مهمة خطيرة ودقيقة فى ذات الوقت نرجو أن يحلها الديوان ما تستحقه من أهمية ودراسة .

ونصت المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون نظام موظفى الدولة على أن ترسل إلى ديوان الموظفين فى الأسبوع الثانى من شهر يناير ومايو وسبتمبر كشوفا ببيان الوظائف الدائمة الحالية فى الدرجة السادسة فى الكادرين الفنى والعالى والادارى وفى الوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة التى يتعين شغلها من الخارج .

د - مراجعة مشروعات ميزانية الوزارات المختلفة والاعتمادات الأخرى فيما يتعلق بالوظائف عددا ودرجة وغير ذلك من شئون الموظفين وابداء ملاحظات عليها . فاذا لم يؤخذ بهذه الملاحظات وجب ابلاغ البرلمان ( مجلس الأمة ) وجهة نظر الديوان .

هـ - اقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين ووضع الاقتراحات المؤدية لضمان سير الأعمال على وجه مرض كتحديد وقت العمل أو تنظيم مسألة نقل الموظف من مكان إلى آخر .

و - يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا يرفعه إلى وزير المالية والاقتصاد ويقدم إلى البرلمان ( مجلس الأمة ) مع الميزانية .

## مدرى اختصاص ديوانه الموظفين وديوانه المحاسبة فى الاشراف على شؤنه الموظفين :

نظرا لأن القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ ينص على أن مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائهم ووكلائهم ومن عداهم من الموظفين الذين يعهد إليهم بشئ من اختصاصهم عليه أن يمتنع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيين أو ترقية أو علاوة موظف يترتب على تنفيذها مخالفة قواعد الميزانية والا تعرض لتوقيع عقوبة عليه أو إحالته إلى مجلس تأديب .

ثم جاء قانون نظام موطنى الدولة فنص على أن « يكون مراقبو ومديرو رؤساء المستخدمين ووكلائهم بالوزارات والمصالح ما عدا ديوان المحاسبة تابعين لديوان الموظفين وتدرج وظائفهم بميزانيته » .

فقد ترتب على هذا أن أصبح كل من ديوان المحاسبة وديوان الموظفين يتقاسم الاشراف على شئون الموظفين الأمر الذى اقتضى استفتاء قسم الرأى بمجلس الدولة فأفتى فى سنة ١٩٥٤ بأن كل ما لديوان المحاسبة هو مراجعة القرارات الصادرة بالتعيين أو الترقية أو العلاوة بقصد التحقق من مطابقتها للأوضاع المالية والحسابية وأحكام تنفيذ الميزانية أما ما عدا ذلك من النواحي فيدخل فى اختصاص ديوان الموظفين .

## الأحكام العامة للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفي الدولة

تقوم في وضع نظام موظفي الدولة نظريتان : أحدهما ترى أن يكون النظام عاما يشمل كافة طوائف الموظفين حتى تتحقق بذلك العدالة بينهم ويتساوى أصحاب المؤهلات والمدد الواحدة في الخدمة في مراكزهم الأمر الذي يقلل التنافر بين الموظفين على المناصب والمزايا . والثانية ترى ضرورة تعدد الأنظمة بسبب التباين الكبير في أنواع الوظائف العامة واختلاف ظروف كل وظيفة عن الأخرى مما يجعل من المتعذر وضع نظام موحد .

والواقع أن كلا من النظريتين لا تخلو من الصحة ولذا يكون من الأفضل التوفيق بينهما بوضع كادر عام للجزء الغالب من موظفي الدولة ووضع أنظمة أخرى بجانبه تنظم بعض الوظائف الفنية مع مراعاة عدم الاسراف في ذلك . وهذا هو المسلك الذي بدأ يسير عليه المشرع المصري ذلك أنه جمع شتات الكثير من القوانين واللوائح التي كانت تنظم الوظيفة العامة وأحل محلها قانونا موحدا هو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ولكنه استثنى بعض الطوائف من تطبيق هذا القانون ، فقرر في المادة ١٣١ ما نصه : « لا تسرى أحكام هذا القانون على : -

- ١ - رجال الجيش وال سلاح الجوى والبحرية .
- ٢ - الموظفين والمستخدمين العسكريين في مختلف المصالح .
- ٣ - عساكر البوليس والحفر .
- ٤ - طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين .... »

وقد صدرت عدة كادرات خاصة - بناء على المادة ١٣١ السالفة - هي كادرات لضباط الجيش ، ولرجال البوليس ، ولأعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين ، ولرجال القضاء وأعضاء النيابة ، ولإدارة قضايا ( ١١ )

الحكومة ، ولأعضاء هيئة التدريس بكليات الجامعات المصرية ، ولهيئة التمثيل السياسى بوزارة الخارجية ، ولمصلحة الطب الشرعى .

بيد أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ هو الكادر العام الذى يحكم كافة موظفى الدولة فى حالة عدم وجود استثناء يخرجهم من أحكامه ، ومن ثم فإن القصور فى الكادرات الخاصة تكمله أحكام الكادر العام السالف ، ولذا نرى أن نقصر دراستنا - وهى موجزة - على القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فنناقش فيما يلى أهم القواعد التى رسمها فيما يتعلق بنظام موظفى الدولة ، وقد بدىء العمل به من أول يوليه سنة ١٩٥٢ .

### فئات الموظفين :

يقسم القانون عمال الادارة العامة إلى فئتين :

أ - داخليين فى الهيئة ، وهم الموظفون المعينون بمرسوم أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا .

والوظائف الداخلية فى الهيئة نوعان : عالية ومتوسطة ، وتنقسم الفئة العالية إلى فنية وإدارية وتنقسم الفئة المتوسطة إلى فنية وكتابية . ولا يجوز نقل وظيفة من فئة إلى أخرى إلا باذن مجلس الأمة .

ب - خارجين عن الهيئة ، وهم المستخدمون صناعا كانوا أو غير صناع وينقسمون إلى طوائف بحسب طبيعة العمل بكل وزارة أو مصلحة .

### تعيين الموظفين :

هناك شروط عامة اشترطها القانون فيمن يرغب فى الالتحاق بأحدى الوظائف العامة وقد قصد بضرورة توافرها ضمان اختيار الموظف الذى يمكنه أن يؤدي العمل على أفضل وجه .

وتتلخص الشروط العامة التى يجب توافرها فيمن يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة فيما يلى :

١ — الجنسية المصرية : وهذا الشرط يكاد يكون مشتركا في كل قوانين البلاد المتمدينة وذلك حرصا على سلامة الدولة وأمنها .

ويجب أن نضع في اعتبارنا الأحكام التي وضعها قانون الجنسية المصري والخاصة بمن يكتسب الجنسية المصرية إذ لا يجوز للمتجنس أن يتمتع بالحقوق العامة ( ومنها تولى الوظائف العامة ) إلا بعد انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية إلا إذا كان قد انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب في صفوفها فيجوز عندئذ اعفاؤه من هذا القيد بمرسوم .

أما الأجانب فان شروط توظيفهم تخضع لأحكام القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٤٤ المعدل بالقانون رقم ٢٨٤ لسنة ١٩٥٣ ، ١ لسنة ١٩٥٤ وتقضى هذه الأحكام بعدم جواز تعيين أجنبي إلا إذا استلزمت ذلك ظروف استثنائية وكانت الوظيفة تتطلب مؤهلات علمية أو عملية لا تتوافر في مصري . ولا يجوز اسناد الوظيفة إلى أجنبي لمدة تزيد على خمس سنوات .

٢ — السن : يجب ألا تقل سن المرشح للوظيفة على ثمانى عشرة سنة ميلادية ، على أنه إذا كان مرشحا لوظيفة من الدرجة التاسعة الكتابية فيجوز أن تكون سنه ست عشرة سنة .

وتثبت سن الموظف بشهادة الميلاد أو صورة رسمية منها أو مستخرج من سجلات المواليد والا حددت بقرار من القومسيون الطبي ويكون هذا القرار غير قابل للطعن حتى ولو قدمت بعد ذلك شهادة الميلاد أو صورتها الرسمية .

والغرض من تحديد حد أدنى للسن هو ضمان أن يكون الموظف قد بلغ سنا تؤهله لتحمل التبعات التي تلقى عليها الوظيفة التي يشغلها .

٣ — المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة وهى :

الشهادات والدبلومات والدرجات العلمية التي تمنحها الحكومة المصرية



أو المدارس والجامعات الأجنبية في الخارج على أن يكون الحصول عليها عقب امتحانات أديت بجميع مراحلها وطبقا للشروط المعتادة بالمقر الشرعى للمعهد الأجنبي وأن تكون مقبولة العمل بها في حكومة البلاد التابع لها .

وقد حدد المشروع المؤهل اللازم لكل وظيفة على النحو الآتى :

١ - دبلوم عال أو درجة جامعية تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة إذا كان التعيين فى وظيفة إدارية أو وظيفة من وظائف الكادر الفنى العالى .

٢ - شهادة فنية متوسطة تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة إذا كان التعيين فى وظيفة من وظائف الكادر الفنى المتوسط .

٣ - شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها إذا كان التعيين فى وظيفة كتابية ، أو شهادة الابتدائية أو ما يعادلها إذا كان التعيين فى وظيفة من وظائف الدرجة التاسعة .

ويجوز إعفاء المرشح لوظيفة من الدرجة الثانية الفنية من شرط الحصول على المؤهل العلمى إذا كان قد مارس بنجاح أعمالا فنية مماثلة لأعمال الوظيفة المرشح لها فى المصالح الحكومية لمدة سبع سنوات على الأقل .

ويقضى القانون رقم ٦٦٠ لسنة ١٩٥٣ المعدل بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن موظفى ومستخدمى المرافق العامة التى تنتقل إدارتها إلى الدولة بأنه يجوز لمجلس الوزراء أن يعين للمدة التى يحددها من تقتضى المصلحة تعيينهم من الموظفين الذين كانوا بخدمة المرفق قبل أن تتولى الدولة إدارته دون التقيد بشروط التعيين واللياقة والصحة وامتحان المسابقة المنصوص عليها فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ويوضح من يعين على هذا النحو فى إحدى درجات القانون ويجوز منحه مرتبا يزيد عن مربوط الدرجة بصفة شخصية .

كما يجوز للوزير أن يشغل الوظائف الكتابية التى تخلو خلال السنة التالية لتولى الإدارة شئون المرفق وذلك بدون الرجوع إلى ديوان الموظفين .

٤ - اللياقة الطبية : وشروط اللياقة الطبية يحددها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح ديوان الموظفين وتثبت بشهادة من القومسيون الطبي . ويجوز اعفاء الموظف من كل أو بعض شروط اللياقة بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى القومسيون الطبي العام وموافقة ديوان الموظفين ، كما يعفى من هذه الشروط من يعين بمرسوم أو بأمر جمهورى .

والحكمة من اشتراط اللياقة الطبية هو ضمان صلاحية الموظف من الناحية الصحية للقيام بأعباء الوظيفة .

٥ - حسن السيرة فلا يجوز أن يكون قد صدر ضده حكم فى جنائية أو جريمة مخلة بالشرف ( ما لم يكن قد رد اعتباره إليه ) .

كما لا يجوز ، طبقا لنص القانون ، أن يكون قد صدر ضده قرار نهائى بالعزل من مجلس التأديب ولم يمض على صدور هذه القرار ثمانية أعوام على الأقل .

والغرض من هذا الشرط أن يكون الموظف أهلا لاكتساب ثقة واحترام المواطنين .

٦ - شهادة المعاملة ، ذلك أن القانون رقم ٢٢٦ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٤ لا يجيز للادارة ولا للهيئات الخاصة أو الأفراد استخدام أحد فيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره إلا بعد تقديم شهادة من إدارة التجنيد تبين فيها كيفية معاملته من حيث الخدمة العسكرية وهل استوفى هذه الخدمة أم أعفى منها وهكذا ، فاذا استخدم قبل بلوغ السن وجب عليه تقديم هذه الشهادة خلال ستة أشهر من تمامه سن الحادية والعشرين .

هذه هى الشروط العامة وتضاف إليها الشروط والمؤهلات التى تتطلبها القوانين الأخرى التى تحكم طوائف خاصة من الموظفين .

## اختيار الموظفين

اختار القانون المصرى طريقة المسابقة كوسيلة لاختيار الموظفين بالنسبة لبعض الوظائف وترك للادارة حرية الاختيار فى البعض الآخر .

**الوظائف التى يكونه التعيين فيها بالمسابقة :**

- أ - وظائف الدرجة السادسة فى الكادرين الفنى العالى والادارى .
  - ب - الوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة .
- ويتولى ديوان الموظفين الاعلان عن الوظائف الحالية المطلوب التعيين فيها ، ويتضمن الإعلان ميعاد تقديم الطلبات وفئة الوظائف المعلن عنها ونوعها ودرجتها ومسوغات التعيين فيها والمستندات الواجب تقديمها وغير ذلك من الشروط التى يتطلبها القانون .
- وتقدم طلبات الالتحاق إلى قسم المستخدمين بالوزارة أو المصلحة على الاستمارة التى يعدها ديوان الموظفين ، ويؤدى رسم قدره مائة قرش لامتحان الكادر الفنى العالى والادارى وخمسون قرشا لامتحان الكادر الفنى والمتوسط والكتابى .
- ويرتب الناجحون فى الامتحان بحسب أسبقية النتيجة فاذا تساوى اثنان أو أكثر قدم صاحب المؤهل الأعلى فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً .

ويرسل ديوان الموظفين إلى الهيئة المختصة صورة من قائمة الناجحين مع ترشيح العدد اللازم منهم لتولى تعيينهم حسب الترتيب الوارد فى هذه القوائم ، فاذا لم يكن عدد الناجحين كافياً جاز للديوان ترشيح الناجحين فى الامتحانات الأخرى بترتيب رجعى ممن توافرت لديهم الشروط اللازمة ومع مراعاة

ترتيب النجاح في الامتحان . وتبقى قوائم النجاح صالحة لمدة سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان .

ويجوز الاستغناء عن الامتحان التحريري في الحالات الآتية :

أ - إذا كان عدد المتقدمين لا يزيد على عدد الوظائف الحالية لأن الاختبار قد لا يكون له محل في هذه الحالة .

ب - إذا كانت الوظائف الحالية من الوظائف الفنية التي لا يجوز التعيين فيها الا من بين الحاصلين على نوع واحد من الدرجات والاجازات العلمية لأن الامتحان هنا يكون نوعا من التكرار لما سبقه من امتحانات .

ويجوز هنا الاعفاء من الامتحان الشفوي إذا التزم في التعيين ترتيب التخرج .

ج - إذا كان التعيين في وظائف لا يرشح لها الا خريجو المعاهد التي تلتزم الحكومة بتوظيف جميع خريجيها ( ولذا فان الامتحان الشفوي لا يجري بالنسبة لهؤلاء الخريجين ) .

ويعفى من الامتحان ومن شرط الحصول على المؤهل العلمي الموظف الذي ترك الخدمة بسبب الغاء الوظيفة أو بسبب عدم اللياقة الصحية أو بالاستقالة بشرط توافر ما يأتي :

أ - ألا تقل مدة خدمته السابقة على ثلاث سنوات .

ب - ألا يكون بين التقارير المقدمة عنه في الثلاث السنوات الأخيرة من خدمته تقرير بدرجة ضعيف .

ج - أن تكون أعمال الوظيفة التي تسند إليه مماثلة لأعمال وظيفته السابقة ودرجتها معادلة لها .

ومن يعين بهذه الطريقة يقضى فترة اختبار لا تقل عن سنة ولا تتجاوز سنتين فاذا لم يتم فترة الاختبار على الوجه المرضي فصل من الوظيفة وذلك بقصد زيادة الاطمئنان على صلاحيته لشغل الوظيفة .

ويكون التعيين بقرار من الوزير المختص بالنسبة للموظفين الداخلين في الهيئة أما المستخدمون الخارجون عن الهيئة فيعينهم وكيل الوزارة أو رئيس المصالح من الدرجة الثالثة فما فوقها . ولكن الموظفين الآتين يعينون بمرسوم :

أ - وكلاء الوزارات ومن في درجتهم ومن هم في درجة أعلى منها (وهي الدرجة الممتازة) .

ب - وكلاء الوزارات المساعدون ومن في درجتهم .

ج - رؤساء المصالح .

د - من يعين في درجة مدير عام .

هـ - المديرون والمحافظون ووكلاء المديريات ووكلاء المحافظات .

## واجبات الموظفين

يفرض القانون على الموظف واجبات يمكن أن نوجزها فيما يلي :

أ - أداء الوظيفة في الحرور التي رسمها القانون : فالموظف عليه أن يؤدي مهام منصبه بنفسه ولا يجوز له أن يوكل الغير عنه في ذلك ، ويجوز تكليف الموظف بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت الضرورة . ويحظر عليه أن يؤدي للغير أعمالا نظير مقابل إلا إذا كان القانون يسمح له بذلك أو سمح له الوزير المختص ، ويستثنى من ذلك المنع أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بالنسبة لأقرباء وأنساب الموظف حتى الدرجة الرابعة والنظارة على الوقف المستحق هو فيه وإدارة أمواله واستغلاله بشرط ألا يعتبر ذلك اشتغالا بالتجارة .

كما أن الموظف ملزم بالاقامة في مقر وظيفته ولا يجوز له الاقامة بعيدا عنه إلا لأعذار ضرورية يقررها وكيل الوزارة .



**ب - طاعة الرؤساء :** على الموظف أن يخضع للسلطة الرئاسية التي يباشرها من هم أعلى منه درجة ولكن هذا لا يمنعه من إبداء رأيه ما دام قد راعى ما تستوجبه علاقة المروؤوس بالرئيس من تحفظ ووقار ولياقة .

وقد اختلف الفقهاء في مدى الطاعة الواجبة على المروؤوس بالنسبة لأوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح .

ولعل الأصوب هو أن المروؤوس يعذر في إطاعة الأمر الذي تجب عليه طاعته أو كان يعتقد أن طاعته واجبة عليه إذا أثبت أنه كان يعتقد كذلك مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنيًا على أسباب معقولة .

**ج - عدم إفشاء أسرار الوظيفة :** ولو بعد انفصاله عنها وذلك محافظة على الصالح العام أو صالح الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار .  
والإخلال بهذا الواجب قد يرتب مسؤولية جنائية قبل الموظف المخالف .

**د - عدم الاشتغال بالسياسة :** فلا يجوز للموظف أن ينتمى إلى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية .  
وهدف القانون من وراء ذلك العمل على استقرار الأداة الحكومية بإبعاد الموظفين عن تيارات السياسة وأنوائها .

**هـ - الامتناع عن الأعمال التي تحيط بالرئيس :** فلا يجوز له مثلاً أن يقوم بالأعمال التجارية أو أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات الإدارية أو القضائية للبيع في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بهذه الوظيفة ، أو أن يحفظ لنفسه تأجيل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً ، أو أن يلعب القمار في الأندية والمحال العامة أو الملاهي .

ولذا أوجب القانون على الموظف أن يقدم اقرارا كل عامين يبين فيه حالته المالية حتى يمكن التعرف على ما إذا كان يشغل وظيفته للاثراء .

و - عدم اتباعه ما من شأنه الإخلال بمبدأ - اقرار - سير المرفق القائم :

وأهم النتائج التي تترتب على هذا الواجب هي :

١ - تحريم الاضراب : والاضراب هو الامتناع عن العمل مع التمسك بالوظيفة وذلك بقصد اظهار شعور الاستياء أو الضغط لتحقيق بعض المطالب . ونظرا لما قد يترتب على هذا الاضراب من أثر سىء في سير المرفق العام فقد اعتبره القانون المصرى جريمة جنائية وفرض لها عقوبة مشددة .

نصت م ١٢٤ من القانون ٢٤ لسنة ١٩٥١ على أنه « إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين عملهم ، ولو في صورة الاستقالة ، أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة ، وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه . ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر ، أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة . وكل موظف أو مستخدم عمومي ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الإخلال بالنظام يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها .

ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة » .

وقد تناول القانون بالعقاب كذلك من يخرض على هذه التصرفات أو من يخرض الأجراء الذين يشتغلون بأية مدة كانت في الحكومة والمتعهدين وكل من يدير مرفقا أو عملا من الأعمال العامة ، وشملت العقوبة المستخدمين والعمال الذين يعملون في مشروع خاص تديره الدولة .

**٢ - تنظيم الاستقالة :** والاستقالة هي ترك الوظيفة اختيارا وبصفة نهائية . وإذا كانت الوظيفة حقا للموظف لأنه لا يجوز إجبار شخص على الارتباط بعمل مدى الحياة إلا أن المصلحة العامة تقتضى تنظيم هذه الاستقالة حتى لا تضر بسير المرفق العام ، ولذا نصت المادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن « للموظف أن يستقل من الوظيفة ، وتكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أى قيد أو شرط . ولا تنتهى خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول استقالته . ويجب الفصل فى الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة . ويجوز خلال هذه المدة تقرير ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ اجراءات تأديبية ضد الموظف . فاذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية لا تقبل استقالته إلا بعد الحكم فى الدعوى بغير عقوبة العزل أو الاحالة إلى المعاش » .

ونصت م ١١١ على أنه « يجب على الموظف أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المبين فى الفقرة الأولى من المادة السابقة » .

وقد رأينا فيما سبق أن التشريع المصرى يضع عقوبة جنائية على الاستقالة الجماعية إذا أخفت اضرابا وذلك فى حالة ما إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو فى صورة الاستقالة .

## حقوق الموظفين ومزاياهم

وللموظفين حقوق ومزايا أثناء أدائهم للوظيفة كما أن لهم حقوقا ومزايا عند ترك الخدمة وهى جميعا عبارة عن مقابل مادي يتقاضونه من الدولة .  
فحقوقهم ومزاياهم أثناء الخدمة هى :

المرتب والعلاوات والمكافآت والترقيات والأجازات .

وحقوقهم بعد ترك الخدمة هى :

المعاش والمكافأة والتأمين والادخار .

ونتناول كخلا من هذه الأمور بشيء من التفصيل .

### المرتب :

هو المبلغ الذى يتقاضاه الموظف شهريا طبقا لأحكام القانون ، ويستحقه الموظف من تاريخ تسلمه للعمل .

ولا يعتبر المرتب مقابلا للعمل الذى يؤديه الموظف لأن المرتب انما يحدد لكل وظيفة بصرف النظر عن مدى الجهود الذى يتكبده الموظف فعلا فى القيام بأعبائها ، ولذا تغلب صفة النفقة على المرتب فهو انما يمنح للموظف ليعينه على أن يعيش فى مستوى لائق من الحياة يمكنه من أن يصرف جهوده للوظيفة التى يشغلها .

ونظام حصول الدولة على خدمات موظفين لقاء مرتبات نقدية لم يكن معروفا منذ القدم ، فقد عرفت النظم الإدارية عمالا يؤدون خدماتهم بلا مقابل اكتفاء بما يتمتع به الموظف من نفوذ وما يحظى به من مظاهر ساططان — ولا زال لهذه الفئة مثلا فى العمد والمشايخ بالقرى المصرية — بيد أن هذا النظام لا يمكن أن يسود الوظيفة العامة لأنه لن يجذب إلا واحدا من اثنين :

شخص ثرى قد لا تنوافر فيه الكفاية اللازمة أو شخص انتهازى يريد أن يتخذ من الوظيفة أداة للاغتناء وتحقيق المصالح الشخصية .

كذلك كانت الدولة تسخر بعض الأفراد لأداء بعض أوجه نشاطها كما كان الحال فى مصر حتى سنة ١٩٣٧ إذ كانت السخرة مسموحاً بها لتقوية وحراسة جسور النيل فى أوقات الفيضان .

كما حصل أن كانت الدولة - فى بعض الأحيان - تعهد بالوظيفة إلى أفراد تسمح لهم بتحصيل رسوم من المتفعين بخدماتهم كأن تأذن للقضاة مثلاً بتحصيل رسوم من المتقاضين نظير قيام هؤلاء القضاة بوظيفة القضاء .

بيد أن هذه النظم جميعاً لا تسائر الصالح العام ويخشى معها ألا يقوم عمال الإدارة بما عليهم من واجب على النحو الذى يحقق الخير العام للمجموع ، فلم يكن بدعاً أن تتجه الدولة إلى الأخذ بنظام المرتب من حيث هو الوسيلة الأفضل التى تضمن بها الدولة حسن قيام الموظف بما يعهد إليه من اختصاصات وما يقوم عليه من أعباء ، ولذا كان المرتب - كما قلنا - بمثابة نفقة وليس مقابلاً يقاس بالخدمة التى يؤديها الموظف فحسب .

بيد أن هذا لا يعنى أن تحديد مرتب الموظف لا تحكمه قواعد معينة إذ هناك عوامل كثيرة تؤثر فى تقدير المرتب أهمها :

١ - نوع العمل الذى يقوم به الموظف ، فهناك أعمال فنية وهناك أعمال كتابية . ومعروف أن العمل الفنى يحتاج إلى موظف ذى دراية وثقافة خاصة ويقتضى جهداً خاصاً فى تأديته ومن ثم فإن مرتبات الوظائف الفنية يجب أن تزيد عن مرتبات الوظائف الكتابية ولذا فإن درجات الكادر الفنى تبدأ بمرتب يزيد عن المرتب الذى تبدأ به درجات الكادر الكتابى - على نحو ما سنرى .



٢ - المسئولية التي يتحملها الموظف في عمله فهناك وظائف تلقى عبئا  
خطيرا من المسئولية على الموظف الأمر الذي يقتضى حسن مكافأته عليها  
حتى يكون ذلك سببا في اجتذاب الاكفاء إلى هذه الوظائف ومشجعا لهم  
على قبول المسئولية وتحملها بأمانة . فالقاضى مثلا يتحمل مسئولية أضخم  
بكثير من المسئولية التي يتحملها موظف يقرأ عدادات النور في المنازل .

٣ - المزايا العينية التي يتمتع بها الموظف كالسكن المجانى أو المخفض  
وحق الانتفاع بوسائل المواصلات بالمجان ، وهكذا . ذلك أن الموظف الذى  
لا يتمتع بهذه المزايا مضطر لأن ينفق عليها من مرتبه ولذا يجب أن يزيد  
مرتب الموظف المحروم من هذه المزايا عن مرتب نظيره الذى يتمتع بها .

٤ - تكاليف المعيشة ، ذلك أن المرتب من حيث هو نفقة يجب أن  
يسد حاجات الموظف المعيشية ولذا نجد أن مرتب الموظف يرتفع بارتفاع  
نفقات المعيشة وإن اختلفت الدول في الطريقة التي ترفع بها المرتب ، إذ تسير  
بعض الدول إلى اعتبار نفقات المعيشة في سنة معينة بمثابة الأساس الذى  
تنسب إليه نفقات المعيشة في سنوات الارتفاع وعلى أساس نسبة الارتفاع  
تزيد نسبة رفع المرتب . أما في مصر فالحكومة تمنح موظفيها إعانة غلاء  
معيشة بنسب تختلف باختلاف المرتب والأعباء العائلية وتدخل في تكاليف  
المعيشة كذلك الحالة الاجتماعية للموظف إذ يحصل الموظف أحيانا على زيادة  
في المرتب إذا تزوج أو أنجب أطفالا .

٥ - امكانيات الميزانية العامة للدولة ومدى تأثير الاقتصاد القومى باعتماد

والمرتبات .

فن امكانيات ميزانية الدولة نجد أن الدولة لا تستطيع أن تنفق إيراداتها  
على موظفيها فحسب إذ كل دولة لها حد معين لا يمكنها أن تتجاوزه في بند  
المرتبات وإلا كان ذلك على حساب الصالح العام وما يجب عليها أن تؤديه

من خدمات للشعب . ويدل استقراء نسبة عدد الموظفين إلى سكان كل دولة على أن هذه النسبة تزيد باضطراب ونسوق مثلاً لذلك بإحصاءات في هذا الخصوص عن فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة :

#### أ - فرنسا :

السنة	الموظفون	السكان	الموظفون بالنسبة للسكان العاملين
١٩١٣	٢١٥	١٠٩	١٩٧
١٩٣٨	٢٨٦	١١٠	٢٦٠
١٩٥٦	٣٧٣	١١١	٣٣٦

#### ب - بريطانيا :

بلغ عدد موظفي الدولة - دون حساب موظفي البريد والسكة الحديد والنقل المشترك والعسكريين - حسب تعداد سنة ١٩٥٥ ١,٣٣٥,٠٠٠ منهم ٥٩٢,٠٠٠ موظفون في الهيئات المركزية والباقي ٧٤٣,٠٠٠ للجماعات المحلية .

#### ج - الولايات المتحدة :

السنة	الموظفون	الشعب العامل	النسبة المئوية بالنسبة للسكان العاملين
١٨٧٠	٣٠٠	١٢,٧٨٠	٢,٣
١٩٠٠	١,١١٠	٢٨,٧٠٠	٣,٩
١٩٣٠	٣,٢٠٦	٤٧,٢٥٥	٦,٨
١٩٥٥	٦,٧٠٦	٧٠,٤٢٩	٩,٥

وقد بلغ عدد الموظفين في يوليو سنة ١٩٥٥ ٢,١٩٧,٠٠٠ موظفين اتحاديين ، ٤,٥٠٩,٠٠٠ للجماعات المحلية . بيد أنه يجب مراعاة أن عدد

الموظفين قد بلغ في سنة ١٩٥٥ عشرين مثلاً لما كان عليه في سنة ١٨٧٠ في حين أن الدخل القومي زاد إلى ٤٥ مثلاً .

أما عن مدى تأثير الاقتصاد القومي بالمرتبات فمعلوم أن الموظف هو المستهلك الرئيسي لأنه يأخذ مرتبه لكي ينفقه جمعية داخل الدولة ، ومن ثم فإن زيادة المرتبات يترتب عليها انعاش الحالة الاقتصادية بسبب زيادة الاستهلاك . ولذا فإن الدولة قد تلجأ إلى زيادة المرتبات كوسيلة لانعاش الحالة الاقتصادية .

ونلاحظ على السياسة التي سار عليها الكادر العام لموظفي الدولة في مصر — وهو الكادر الذي صدر به القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ — أنه جعل أساس تحديد الدرجات هو نوع العمل الذي يؤديه الموظف وليس المؤهل الدراسي الحاصل عليه الموظف ، وذلك على خلاف ما كان عليه الحال اعتباراً من سنة ١٩٤٤ فقد أخذ في ذلك التاريخ بنظام تسعير الشهادات الدراسية ، أي مرتب الموظف كان يتحدد بحسب مؤهله الدراسي بصرف النظر عن مسئولية العمل الذي يتولاه ، وهو نظام مربك للادارة الحكومية الأمر الذي دعى إلى العدول عن هذه الطريقة .

ونظراً لأن المرتب يعتبر نفقة فقد وضع له القانون أحكاماً تتفق مع هذه الطبيعة ، من ذلك أنه منع الحجز عليه إلا في حدود الربع ولدين نفقة أو دين حكومة لسبب الوظيفة فحسب .

ويجوز للموظف أن يتنازل برضائه عن ربع ثلاثة الأرباع الباقية للوفاء بمشتريات تتصل بشئون المعيشة الفردية للموظف أو ما يستحق عليه من رسوم مدرسية أو أقساط تأمين أو اشتراكات في الجمعيات والنوادي وغير ذلك ، وفيما عدا هذا لا يجوز النزول عن المرتب أو الحجز عليه .

ويختلف المرتب باختلاف درجة الموظف ، ويسير النظام الإدارى المصرى على تحديد رقم ثابت لكل درجة فيقال مثلا إن مرتب الدرجة الرابعة هو خمس وثلاثون جنيها ، وهو ما لا يتفق مع ظروف المعيشة الحالية التى يرتفع فيها مستوى الحياة وتنخفض قيمة النقد ولذا فإن بعض الدول مثل فرنسا وأمريكا تحدد أقل مرتب بنسبة معينة من القدر الحيوى *le minimum vital* فهو فى فرنسا مثلا يعادل ٠.١٢٠ / من القدر الحيوى ونقصد بالقدر الحيوى المبلغ الذى لا يمكن بدونه مواجهة الحاجات الأساسية للإنسان .

ويمنح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة أو مربوط الثابت على وفق ما هو مذكور فى جدول المرتبات والدرجات الملحق بقانون نظام موظفى الدولة ولكن يجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين أن يمنح مرتبات تتجاوز بداية الدرجة لمن يعين فى وظيفة فنية ويكون حاصلا على مؤهل فى اضافى يتفق وأعمال الوظيفة .

### المزايا:

العلاوة نوعان : اعتيادية وترقية ، والقصد منها معاونة الموظف على مواجهة أعباء الحياة التى تتزايد بتقدمه فى السن وتزايد نفقاته .

والعلاوة الاعتيادية هى التى يمنحها الموظف بصفة دورية كل عامين بحيث لا يتجاوز المرتب نهاية مربوط الدرجة .

ولا تمنح هذه العلاوة الا لمن يؤدى عمله على وجه مرض ومرجع الحكم فى ذلك إلى لجنة شئون الموظفين المختصين على أساس التقارير السنوية ، وتستحق فى أول مايو التالى لمضى الفترة المقررة .

أما علاوة الترقية فهى التى يستحقها الموظف عندما يرقى إلى درجة أعلى

إذ يكون له أن يحصل على بداية الدرجة المرقى إليها أو على علاوة من علاوات هذه الدرجة أيها أكبر .

وتستحق هذه العلاوة في الشهر التالي للترقية .

### المكافآت :

قلنا إن الموظف يجب أن يكرس حياته لوظيفته وأن المرتب الذي يتقاضاه هو نفقة تعينه على مواجهة مطالب الحياة ولذا فإن ما يؤديه من أعمال تدخل في واجبه الرسمي لا يستحق عنها مكافأة وتبعاً فإنه مما يجافى المبادئ الإدارية المألوفة أن يمنح الموظف العمومي « بدل تفرغ » .

على أنه يجوز أن يمنح الموظف الذي يؤدي خدمات ممتازة مكافأة مالية وذلك بقرار من وزير المالية والاقتصاد وبعد موافقة ديوان الموظفين ، وللموظف الحق في استرداد المصروفات التي يتكبدها في سبيل الانتقال لتأدية مهمة حكومية . وله أن يقتضى « بدل سفر » مقابل النفقات التي يتحملها عند تغيبه عن الجهة التي بها مقر عمله والتي يفرض فيه أن يقيم بها . كذلك يستحق الموظف مصروفات نقل له ولعائلته ومتاعه في الحالات التالية :

أ - عند تعيينه لأول مرة في خدمة الحكومة .

ب - عند نقله من جهة لأخرى .

ج - عند انتهاء خدمته لسبب غير الاستقالة أو سوء السلوك أو الإحالة إلى المعاش بقرار تأديبي أو فقد الجنسية المصرية أو الحكم عليه في جنائية أو جريمة مخلة بالشرف .

وينظم هذا الحق بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين .



## الترقية:

قسم القانون الموظفين — بالنسبة للترقيات — إلى فئات :

١ — الموظفون داخل الهيئة وتنقسم وظائفهم إلى :

أ — وظائف ذات مربوط ثابت لا تسرى عليها العلاوات لأن مرتبها ليس له حدان — وهذه هي الوظائف العليا وتشمل وظيفة الوزير (٢٥٠٠ ج م) والدرجة الممتازة (٢٠٠٠ ج م أو ١٨٠٠ ج م أو ١٦٠٠ ج م) ووكيل الوزارة (١٥٠٠ ج م) ووكيل الوزارة المساعد (١٤٠٠ ج م) والمدير العام (١٢٠٠ — ١٣٠٠).

ب — الكادران العالي الفني والإداري : ويتدرجان من الدرجة السادسة حتى الدرجة الأولى .

ج — الكادران الكتابي والفني والمتوسط : ويتدرجان من الدرجة التاسعة حتى الدرجة الرابعة (١) مع ملاحظة أن انخفاض مرتب الدرجة التاسعة دعى ديوان الموظفين إلى العمل على إلغاء هذه الوظيفة تدريجياً .

(١) نورد فيما يلي جدول درجات كل كادر:

أ — درجات الكادر العالي الفني والإداري

الدرجة	المرتب	العلاوة	فترة العلاوة	الحد الأدنى للترقية إلى الدرجات
السادسة	جنيه ٣٠٠-١٨٠	جنيه ٢٤	كل سنتين	ثلاث سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية .
الخامسة	٤٢٠-٣٠٠	٢٤	كل سنتين	
		ثم ٣٦ عندما يصل المرتب	كل سنتين	
		٣٧٢	كل سنتين	
الرابعة	٥٤٠-٤٢٠	٤٢	كل سنتين	سنتان للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
الثالثة	٧٨٠-٥٤٠	٤٢	كل سنتين	
		ثم ٤٨ عندما يصل المرتب	كل سنتين	
		٦٦٦		
الثانية	٩٦٠-٧٨٠	٦٠	كل سنتين	سنة للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
الأولى	١١٤٠-٩٦٠	٦٠	كل سنتين	

بقيد زمني

وكلمة « كادر » كلمة أجنبية يعربها بعض الفقهاء بتعبير « جدول المرتبات » وهي تستعمل للدلالة على أن الدولة لا تحدد مرتبات موظفيها بطريقة شخصية فردية وإنما تضع قواعد عامة تحدد هذه المرتبات .

وتكون الترقية بنقل الموظف من درجة أدنى إلى درجة أعلى أو من كادر أقل إلى كادر أعلى .

وأساس الترقية بالنسبة للموظفين داخل الهيئة هو الأقدمية ، فيرقى إلى الدرجة الأعلى التي تخلو أقدم الموظفين في الدرجة الأدنى مع تخطى الضعيف إذا كان قد قدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف ويعتبر الموظف ضعيفا إذا لم يحصل على ٤٠ درجة على الأقل ، إلا أنه يجوز الترقية للكفاءة ( أى تقديرا للاجتهاد والانحلاص في العمل والامتنان في القيام بالوظيفة على أساس درجة الكفاءة في العاملين الآخرين ) وذلك في حدود النسب الآتية ( فيما يتعلق بدرجات الكادر الفني المتوسط والكتابي ) .

#### ب - درجات الكادر الكتابي والفني المتوسط

الدرجة	المرتب	العلاوة	فترة العلاوة	الحد الأدنى للترقية إلى الدرجات
التاسعة	جنيه ٧٢-١٠٨	جنيه ٦	كل سنتين	أربع سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
الثامنة	١٠٨-١٦٨	١٢	كل سنتين	ثلاث سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
السابعة	١٤٤-٢٠٤	١٨	كل سنتين	
السادسة	١٨٠-٣٠٠	٢٤	كل سنتين	
الخامسة	٣٠٠-٤٢٠	٢٤	كل سنتين	
الرابعة	٤٢٠-٥٤٠	ثم ٣٦ عندما يصل المرتب إلى ٣٧٢ ٤٢	كل سنتين	

٢٠. /٠ من الدرجة الثامنة إلى السابعة .

٢٠. /٠ من الدرجة السابعة إلى السادسة .

٢٥. /٠ من الدرجة السادسة إلى الخامسة .

٣٣. /٠ من الدرجة الخامسة إلى الرابعة .

وبالنسب الآتية فيما يتعلق بدرجات الكادرين الفني العالى والإدارى :

٢٠. /٠ من الدرجة السادسة إلى الخامسة .

٢٥. /٠ من الدرجة الخامسة إلى الرابعة .

٣٣. /٠ من الدرجة الرابعة إلى الثالثة .

٥٠. /٠ من الدرجة الثالثة إلى الثانية .

أما الترقيات من الدرجات الثانية إلى الأولى ، ومن الأولى إلى ما يعلوها فكماها بالاختيار دون تقيد بالأقدمية .

هذا فيما يتعلق بالترقية من درجة إلى درجة فى ذات الكادر ، أما الترقية من كادر إلى آخر فتحكمها القواعد الآتية :

١ - لا تجوز الترقية من سلك الخارجين عن الهيئة إلى السلك الكتابى .

ب - تجوز الترقية من أعلى درجة فى الوزارة أو المصلحة من الكادر الفنى المتوسط إلى الدرجة التالية لها فى الكادر الفنى العالى فى حدود النسب المخصصة للاختيار وبشرط ألا يزيد نصيب ذوى المؤهلات المتوسطة على ٤٠. /٠ من النسبة المخصصة للاختيار .

كما تجوز الترقية من أعلى درجة فى الوزارة أو المصلحة من درجات الكادر الكتابى فيها إلى الدرجة التالية لها فى الكادر الإدارى بنفس الشروط السالفة .

٢ - المستخدمون الخارجون عن الهيئة ، ودرجاتهم هى :

١ - المستخدمون الصناع وهم ثلاث درجات : درجة ثانية ( بمرتب ٣٦ ج - ٧٢ ج وعلاوة ٣ ج كل سنتين ، وأقل مدة للترقيه ١٠ سنوات ) ،

ودرجة أولى ( بمرتب ٦٠ ج — ٩٦ ج وعلاوة <sup>سليم جنبيه</sup> ٣,٦٠٠ كل سنتين ، وأقل مدة للترقية ٨ سنوات ) : ودرجة عالية ( بمرتب ٨٤ ج — ١٠٨ ج وعلاوة ٦ ج كل سنتين ) .

ب — المستخدمون غير الصناع وهم درجتان : درجة ثانية ودرجة أولى — بذات المرتبات السالفة .

ح — المستخدمين وهن درجتان : درجة ثانية ( بمرتب ٣٠ ج — ٦٠ ج وعلاوة <sup>سليم جنبيه</sup> ٢,٤٠٠ كل سنتين ، وأقل مدة للترقية ١٢ سنة ) ، ودرجة أولى ( بمرتب ٤٨ ج — ٨٤ ج وعلاوة قدرها ٣ ج كل سنتين ) .

ونلاحظ هنا أن القانون فرق بين مرتب الاناث والذكور فجعل مرتب الاناث أقل من مرتب الذكور — ولعله راعى في ذلك أن انتاج الأنثى أقل كفاءة من انتاج الرجل أو لعله قدر في ذلك أن حاجة الرجل إلى المرتب — من حيث هو رب أسرة عادة — تتطلب الزيادة في المبلغ حتى تواجه النفقة ضرورات الحياة الأكثر بالنسبة للرجل .

كذلك نرى ظاهرة واضحة تتميز بها سياسة المرتبات في الكادر ألا وهي الفارق الشاسع بين أقل مرتب وأكبر مرتب فنجد أن مرتب الدرجة التاسعة هو ٧٢ — ١٠٨ ج سنويا بينما يصل مرتب الدرجة الممتازة إلى ٢٠٠٠ ج سنويا . وهذا التفاوت الكبير يكاد ينعدم نظيره في البلاد المتمدينة الأخرى إذ نجد أن عدد الدرجات أقل والنسبة بين أدنى مرتب واعلاه تقرب بكثير عما عليه الحال في مصر ، فنجد أن العلاقة بين أعلى مرتب وأدنى مرتب في فرنسا هي ٧,٧ وتقل هذه النسبة بالقياس إلى ذوى الأسر فتصل إلى ٦ فيما يتعلق بمن يعولون أربعة أطفال — وإذا وضعنا في اعتبارنا الضريبة المفروضة على الأغراب نجد أن النسبة العامة وهي ٧,٧ تهبط إلى ٦,٤ .

والتقارب بين الحد الأدنى والحد الأعلى للمرتبات يرجع في الواقع إلى الحرص على عدم الهبوط بالمرتبة دون الحد الأدنى الحيوى اللازم للمعيشة *minumum vital* .

وقد ذهب البعض - في علاج هذا الوضع - إلى المناذاة بتحديد المرتبات على أساس قانون العرض والطلب الأمر الذى يرتفع بمرتبات الوظائف التى لا تجد اقبالا ويهبط بمرتبات الوظائف التى يكثر عليها الإقبال . وليس من جدل أن هذه النظرة لها خطورتها على الأداة الحكومية إذ يكون الإقبال والإدبار هو معيار تقدير الوظائف ، ومعيار كهذا لا يمكن الأخذ به فى مجتمع أصبح يسيطر عليه الاقتصاد الموجه ولم يعد للاقتصاد الحرفيه مجال كبير ولذا لم يقدر هذه النظرة أن تسود فى مجال الوظيفة ، بل إن هذا الأساس لم يقدر له أن يطبق فى زمن ما إلا بالنسبة للعمال فحسب دون غيرهم من الفئات .

ويجب ألا يغيب عن البال أن الترقية ليست حقاً مكتسباً للموظف يمكن له أن يطالب الإدارة بضرورة اقراره ، وكل ما للموظف من حق هو الزام الادارة باحترام القانون إذا هى استعملت سلطتها فى الترقية والا كان له أن يتظلم إلى مجلس الدولة لالغاء القرار المخالف للقانون .

### الأجازات :

يقتضى صالح العمل منح الموظف حق الانقطاع عن عمله لفترات معينة حتى يكون بذلك أكثر قدرة على القيام بعمله .

والأجازات التى تمنح للموظف على أنواع أربع :

- ١ - أجازة عارضة ، وهى التى تكون لسبب طارئ يتعذر معه على الموظف أن يخطر رئيسه مقدماً لياذن له بالغياب .



ويجوز للموظف أن يتغيب في اجازة عارضة لفترة أقصاها يومان بشرط ألا يزيد مجموع هذه الأجازات في السنة على سبعة أيام يسقط الحق فيها بانقضاء السنة . ولا يجوز أن تتصل الأجازة العارضة بأجازة من نوع آخر الا بموافقة رئيس المصلحة على ذلك .

٢ - أجازة اعتيادية وهي تكون لمدة شهر ونصف سنويا بعد السنة الأولى من التعيين لمن دون الخمسين أما من بلغ سن الخمسين فيجوز له أن يطلب اجازة اعتيادية قدرها شهران .

ويرخص في السودان للموظفين المعيّنين في أجازة قدرها ثلاثة أشهر ، أما الأجازة الاعتيادية في السنة الأولى من التعيين فلدتها خمسة عشر يوما ، ولا تمنح الا بعد ستة أشهر من التعيين .

وتكون الأجازة الاعتيادية لموظفي المعاهد العلمية خلال العطلة الصيفية .

ويجوز ضم مدد الأجازات الاعتيادية التي بمرتب كامل بعضها إلى بعض بشرط ألا تتجاوز المدة التي يحصل عليها الموظف في سنة واحدة ثلاثة أشهر ، كما يجوز استنفاد متجمد الأجازات الاعتيادية بجانب ما يستحقه الموظف من أجازة مرضية بشرط ألا تزيد الأجازة الاعتيادية على ستة شهور .

ويجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين أن يمنح الموظف أجازة اعتيادية بمرتب كامل زيادة عما يستحقه من أجازاته القانونية وذلك لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة .

٣ - أجازة مرضية ، ويستحقها الموظف كل ثلاث سنوات على النحو الآتي :

أ - ثلاثة شهور بمرتب كامل .

ب - ثلاثة شهور بنصف مرتب .

وتمنح هذه الأجازة بقرار من القومسيون الطبي .

ويجوز مدها لمدة لا تتجاوز ستة أشهر بلا مرتب إذا قرر القومسيون الطبي احتمال شفائه ، كما يجوز مدها ستة أشهر أخرى بقرار من وكيل الوزارة المختص إذا كان الممرض يحتاج إلى علاج طويل للشفاء منه والمرجع في ذلك دائماً للقومسيون الطبي .

واستثناء من الأحكام السابقة :

١ - يمنح الموظف الذى يصاب بجرح أو مرض بسبب أداء وظيفته أجازة مرضية قدرها ستة أشهر يجوز مدها ستة أشهر أخرى بقرار من الوزير المختص ولا تحسب من أجازته المرضية أو الاعتيادية .

ب - ينقطع الموظف الذى يخالط مريضاً عن عمله إذا رأت السلطات الطبية منعه من مزاولة أعمال وظيفته وذلك للمدة التى تقررها تلك السلطة ولا تحتسب مدة انقطاعه من أجازته ويصرف مرتبه عنها .

أما الأجازات المرضية المقررة للمستخدمين الخارجين عن الهيئة فان لهم أجازة مرضية سنوية على النحو التالى :

أ - ثلاثة أسابيع بمرتب كامل .

ب - يجوز مدها لثلاثة أسابيع أخرى بنصف مرتب .

ج - ثم لثلاثة أسابيع بربع مرتب .

ويجوز منح المستخدم أجازة بدون مرتب لمدة أقصاها ستة أشهر بقرار من وكيل الوزارة المختص وذلك إذا كان المستخدم مصاباً بمرض يحتاج إلى وقت طويل للشفاء منه ، ويرجع إلى القومسيون الطبي فى تحديد ذلك .

ومن يصاب بسبب العمل له أجازة أقصاها ستة أشهر بمرتب كامل يجوز مدها لمدة ستة أشهر أخرى بترخيص من وكيل الوزارة .

وللمستخدم أن يستفيد بمتجمد أجازته الاعتيادية فى حدود تسعين يوماً كاملاً كل ثلاث سنوات .

٤ — أجازة دراسية ، ويجوز منحها بقرار من الوزير المختص بمرتب أو بدون مرتب لمدة سنة يمكن مدها إلى أربع سنوات بقرار من مجلس الوزراء .  
والقصد من منح هذه الأجازة التشجيع على الاستزادة من المعرفة ومواصلة الدراسة .

وتحتسب مدة الأجازة الدراسية ضمن المدة المستحق عنها المعاش أو المكافأة أو الترقية ويدفع عنها الاحتياطي القانوني للمعاش .

ويجوز شغل الوظيفة بصفة مؤقتة أثناء غياب الموظف على أن تنجلي الوظيفة عند عودته . ولا تمنح الأجازة الدراسية إلا للموظفين وتبعاً فلا يجوز للمستخدمين المطالبة بها .

### المعاش والمكافأة .

إذا انتهت صلة الموظف بالإدارة فإنه قد يستحق معاشاً أو مكافأة . والمعاش على أنواع كثيرة مثل المعاش الاستثنائي الذي يمنح بقرار من مجلس الوزراء أو بسبب إصابة الموظف بعاهة أو مرض . وتتناول فيما يلي أحكام المعاش والمكافأة بإيجاز .

يقصد بالمعاش — هنا — المبلغ الذي يستمر صرفه بصفة منتظمة إلى الموظف بعد تركه الخدمة ، أو إلى أسرته بعد وفاته ؛ إذا توافرت الشروط التي يتطلبها القانون .

ولما كان المعاش إنما يدفع للموظف أو لأسرته بغض النظر عن المبالغ التي تقتطع بسبب هذا المعاش ، فإن المعاش ليس له صفة التأمين لأن مبالغ التأمين يتناسب مع الأقساط التي يدفعها المؤمن ، بيد أن هذا لا ينفي أن القصد من تقرير المعاش هو تأمين الموظف ضد العوز والبطالة والمرض الأمر الذي يزكى فيه روح التحمس لأداء واجبه على النحو المرضي أثناء

قيامه بأعباء وظيفته سعيا وراء الترقية حتى يزداد بذلك معاشه ، يدفعه إلى هذا اطمئنانه على مستقبله عند انتهاء مدة خدمته .

والموظف بالنسبة لمعاشه - كما هو بالنسبة لوظيفته - في مركز قانوني أو نظامي ، ومن ثم فإن للإدارة أن تغير من شروط استحقاق المعاش أو مقداره بقوانين ولوائح تعدل ما هو قائم دون أن يكون لصاحب المعاش حق الاعتراض اللهم إلا في حدود ما أصبح حقا ذاتيا له .

### نظام المعاشات في مصر :

بدأ العمل بنظام المعاشات في مصر منذ أكثر من مائة عام إذ كانت لائحة سعيد باشا الصادرة في سنة ١٨٥٤ هي أول القوانين التي نظمت المعاشات في مصر في عهد هذا الأخير ، ثم تلاحقت بعد ذلك القوانين . بيد أن الذي يحكم المعاشات في مصر اليوم هما المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بتقرير معاشات الموظفين المدنيين المشبتهين ، والقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ الخاص بإنشاء صندوق للتأمين والمعاشات لموظفي الدولة المدنيين وآخر لموظفي الهيئات ذات الميزانية المستقلة ، وتتناول أحكام كل من هذين القانونين في إيجاز .

أ - أحكام المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ : يسرى هذا القانون

على الموظفين المشبتهين ، ويقصد بالموظفين المشبتهين :

١ - الموظفون الذين عينوا قبل أول يوليو سنة ١٩٣٥ ، حيث أن الدولة أوضعت العمل بنظام التثبيت بدعوى أنها ستعد برنامجا شاملا لإصلاح النظام الوظيفي .

٢ - الموظفون المثبتون استثناء من قرار الغاء نظام التثبيت ، كرجال القضاء والنيابة .

وتسير الدولة في تمويل معاشات هؤلاء الموظفين على طريقة دفع مرتب يماثل مقابله في المؤسسات الخاصة ثم تستقطع منه نسبة معينة في نظير

المعاش (١) هي سبعة ونصف في المائة من المرتب الأصلي للموظف ، ولا ترد قيمة هذا الاستقطاع بأية حال من الأحوال .

ويستحق المعاش — بناء على هذا القانون — في خمس حالات هي :

١ — عند التقاعد : ويستحق إذا توافر في الموظف أحد شرطين : أن يكون قد قضى خمسا وعشرين سنة كاملة في الخدمة ، أو أن يكون قد بلغ سن الخمسين وقضى خمس عشرة سنة كاملة في الخدمة .

ويحسب المعاش هنا على أساس  $\frac{1}{10}$  من مرتب الموظف عن كل سنة من سنوات خدمته بشرط ألا يتجاوز  $\frac{2}{3}$  المرتب بمحد أقصى قدره ١٠٨٠ ج سنويا ، ويستثنى من هذا القيد من تولى منصب وزير إذ يرتفع الحد الأقصى لمعاشه إلى ١٥٠٠ ج سنويا .

٢ — عن الفصل بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو بقرار في مجلس الوزراء ( رئيس الجمهورية الآن ) : ولا يستحق المعاش في هذه الحالة إلا إذا كان الموظف له مدة خدمة عدها الأدنى خمس عشرة سنة . ويحسب المعاش كسابقه على اعتبار  $\frac{1}{10}$  من المرتب عن كل سنة من سنوات الخدمة . ومن تقل خدمته عن المدة المذكورة يستحق مكافأة .

٣ — عند الوفاة : والوضع هنا لا يخرج عن فرضين : فاما أن يتوفى الشخص وهو لا زال يشغل وظيفته ، وإما أن يتوفى وهو صاحب معاش .

فاذا كان المتوفى موظفا فلا يحصل مستحقو المعاش على معاش إلا إذا كانت مدة خدمته خمس عشرة سنة على الأقل ، ويحسب المعاش هنا كمعاش

---

(١) ذلك أن بعض الدول تمول المعاشات عن طريق منح موظفيها مرتبات أقل من مرتبات المثل في المؤسسات الخاصة وترصد في ميزانيتها الاعتمادات الخاصة بالمعاش دون استقطاع الموظف .



الفصل على أن يحل تاريخ الوفاة محل تاريخ الفصل . ومن له مدة خدمة تقل عن خمس عشرة سنة يستحق مكافأة .

أما إذا كان المتوفى صاحب معاش فإن عائلته تستحق جزءا من المعاش الذى كان يتقاضاه ، ويختلف مبلغ المعاش حسب صلة القرابة التى تربط المستحق بالمتوفى طبقا لقواعد رسمها القانون . وقد تكفل القانون بتحديد الأشخاص الذين يكونون عائلة المتوفى ويستحقون نصيبا من معاشه .

بيد أن الوفاة التى تحصل نتيجة حادث وقع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها ترتب حقا فى معاش استثنائى لأن المستحقين يحصلون على  $\frac{1}{2}$  الحد الأقصى للمعاش الذى يمكن منحه للموظف المتوفى .

٤ - عند العاهة أو المرض أو العجز : يستحق الموظف الذى يعوقه عاهة أو مرض عن الاستمرار فى وظيفته معاشا طبقا للأحكام التى ذكرناها عن معاش الفعيل بسبب الغاء الوظيفة .

وينجوز منح معاش استثنائى عن العجز يسوى على أساس مدة الخدمة الفعلية التى قضها الموظف مضافا إليها مدة افتراضية تعادل نصف الفرق بين هذه المدة وبين  $\frac{1}{4}$  ٣٧ بحمد أدنى قدره خمس سنوات .

و  $\frac{1}{4}$  ٣٧ هى المدة التى تحول الموظف الحق فى ثلاثة أرباع المعاش لأن المعاش يحسب على اعتبار جزء من خمسين عن كل سنة من سنى خدمة الموظف .

٥ - فى أحوال استثنائية : وحق منح معاش استثنائى موكول إلى رئيس الجمهورية وهو الذى له سلطة تقدير الأسباب التى تبرر منح هذا المعاش . ويفقد الموظف حقه فى المعاش إذا استقال من وظيفته . ويستثنى من ذلك :

١ - من يستقيل بعد أن أصبح مستحقا للمعاش التقاعد .

٢ - الوزراء ووكلاء الوزارات والوزراء المفوضون (١) ورئيس ديوان الموظفين ووكيله والنائب العام .

---

(١) نلاحظ أن القانون لم يورد ذكر نواب الوزراء والسفراء لأن هذه المناصب لم تكن قائمة عند صدوره .

٣ - المستخدمات اللائى يستقلن بسبب الزواج .

ويوقف الحق فى المعاش إذا صدر ضد الموظف أو صاحب المعاش حكم بعقوبة جنائية ويستمر الإيقاف طوال مدة تنفيذ العقوبة . بيد أنه إذا وجد من يستحق معاشاً - أثناء فترة الإيقاف - لو أن الموظف أو صاحب المعاش توفى يصرف له ما يعادل نصيبه فى المعاش عند الوفاة طوال فترة الإيقاف .

ويسقط الحق فى المعاش إذا صدر ضد الموظف أو صاحب المعاش حكم بذلك من مجلس تأديب مختص أو إذا صدر ضده حكم فى جريمة غدر أو اختلاس أموال الحكومة أو رشوة أو تزوير فى أوراق رسمية .

كما يسقط حق مستحقي المعاش فى حالات حددها القانون ، مثل سقوط حق الأرمال والأمهات إذا تزوجن .

ب - أحكام القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ : يسرى هذا القانون على جميع الموظفين المدنيين غير المثبتين (١) المرتبطة مرتباتهم : -

١ - على وظائف دائمة أو مؤقتة .

٢ - على درجات شخصية يخصم بها على وظائف خارج الهيئة .

٣ - على اعتمادات الباب الثالث .

ويطبق على الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقه بها وعلى الميزانيات المستقلة .

وقد جاء هذا القانون بأنظمة ثلاثه هى : التأمين والمعاشات والمكافآت :

---

(١) لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الأجانب ، كما أن المستخدمين - بالمعنى الذى أسلفناه للمستخدم - إنما يستفيدون من قانون عقد العمل الفردى ولا تطبق عليهم أحكام صندوق التأمين والمعاشات .

أما التأمين فيسرى على الموظفين الذين عددناهم وكذلك على الموظفين المثبتين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ .

ولذا فإن الموظفين غير المثبتين يقتطع منهم شهريا ١٠٪ من مرتبهم ، أما الموظفون المثبتون فيقتطع منهم ١٪ لقاء التأمين .

ونظام التأمين - على غير ما قد يتبادر إلى الذهن - لا يؤمن الموظف ضد كافة المخاطر وإنما يؤمنه في حالتين :

١ - إذا توفي قبل بلوغ سن الستين .

٢ - إذا فصل قبل بلوغ سن الستين بسبب عدم اللياقة الصحية للخدمة .

إذا استحق تعويضا في هاتين الحالتين يدفع في الحالة الأولى لورثه الموظف

أو من يعينهم كمستفيدين ، ويدفع في الحالة الثانية للموظف (٢) .

(١) على أن الموظف لا يستحق مبلغ التعويض كاملا إلا إذا كان العجز عن العمل تاما ، أما إذا كان جزئيا فإن الموظف يستحق نصف مبلغ التعويض .

(٢) وقد أورد القانون نسبيا للتعويض حددها طبقا للجدول التالي :

السن	نسبة التعويض إلى المرتب السنوى في المئة	السن	نسبة التعويض إلى المرتب السنوى
٢٥	٢٦٧	٤٣	١٤٧
٢٦	٢٦٠	٤٤	١٤٠
٢٧	٢٥٣	٤٥	١٣٣
٢٨	٢٤٧	٤٦	١٢٧
٢٩	٢٤٠	٤٧	١٢٠
٣٠	٢٣٣	٤٨	١١٣
٣١	٢٢٧	٤٩	١٠٧
٣٢	٢٢٠	٥٠	١٠٠
٣٣	٢١٣	٥١	٩٣
٣٤	٢٠٧	٥٢	٨٧
٣٥	٢٠٠	٥٣	٨٠
٣٦	١٩٣	٥٤	٧٣
٣٧	١٨٧	٥٥	٦٧
٣٨	١٨٠	٥٦	٦٠
٣٩	١٧٣	٥٧	٥٣
٤٠	١٦٧	٥٨	٤٧
٤١	١٦٠	٥٩	٤٠
٤٢	١٥٣	٦٠	٣٣

هذا عن التأمين ، أما المعاشات فيمكن تقسيمها - طبقا لهذا القانون - إلى ثلاثة أنواع :

١ - عند انتهاء الخدمة (١) : بشرط أن يكون الموظف قد قضى عشرين عاما على الأقل من المدة المحسوبة في المعاش .

ويحسب على اعتبار جزء من خمسين من متوسط مرتب الموظف خلال السنتين الأخيرتين ، وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة في المعاش ، بشرط ألا يتجاوز المعاش ثلاثة أرباع المرتب في نطاق الحد الأقصى والحد الأدنى للمعاشات (٢) .

= ويحسب هذا التعويض على أساس آخر مرتب أصلى شهري كامل استحققه الموظف قبل وفاته أو فصله ، وفي تحديد السن تعتبر كمسور السنة سنة كاملة . ويعفى مبلغ التعويض المستحق من الخضوع للضرائب والرسوم بسائر أنواعها ، وعلى مصلحة صناديق التأمين والمعاشات أن تؤدي هذا المبلغ فورا إلى المستحقين . (١) إذا انتهت خدمة الموظف بالاستقالة وكان قد قضى بها عشرين سنة يحسب له المعاش على النحو السالف مع تخفيض طبقا للجدول الآتي :

نسبة الخفض من المعاش	السن عند الاستقالة
٢٠ ٪	٥٤ سنة فأقل
١٥ ٪	٤٦ - ٥٠
١٠ ٪	٥١ - ٥٥
٥ ٪	٥٦ فأكثر

ويلاحظ أن الموظف يبلغ من التقاعد عند بلوغه الستين من عمره ، ويستثنى من ذلك : الوزراء ونوابهم والموظفون الذين تمت مدة خدمتهم بعد سن الستين طبقا للمادة ١٠٨ من قانون نظام موظفي الدولة ، والعلماء والمدرسون والموظفون بالأزهر المنتفعون بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٤ والعلماء الموظفون بمراقبة الشؤون الدينية بوزارة الأوقاف الذين يجوز بقاؤهم حتى سن الخامسة والستين طبقا للمادة ١٧ من قانون المعاشات رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) يجب ألا يتجاوز الحد الأقصى للمعاش تسعين جنيها في الشهر ، على أنه بالنسبة للوزراء ونواب الوزراء ومن يتقاضون مرتبات مماثلة وكذلك من يتقاضون ١٨٠٠ جنيه سنويا يكون الحد الأقصى لمعاشاتهم هو ١٢٥ جنيها للوزير و ١٠٠ جنيه لنائب الوزير و ٩٥ جنيه لمن يتقاضى ١٨٠٠ جنيها سنويا . =

وتدخل مدة الخدمة السابقة في تسوية معاش الموظف باعتبار جزء واحد من مائة جزء من متوسط المرتبات عن كل شهر من سنوات الخدمة إذا لم يسدد الموظف اشتراكا عنها طبقا لما سبق .

٢ - عند عدم اللياقة الصحية : ويحسب المعاش هنا على أساس مدة خدمة قدرها خمس عشرة سنة أو مدة خدمة الموظف المحسوبة في المعاش أيها أكبر ، ويسوى المعاش على الأسس السالفة ، على أنه إذا كان عدم اللياقة مرجعه لحادث وقع أثناء تأدية الوظيفة وبسببها فإن المعاش يسوى على أساس ثلاثة أرباع المرتبات مهما كانت مدة خدمته .

٣ - عند الوفاة : ويحسب بنفس المدد وعلى أساس ذات الاعتبارات التي ذكرناها في معاش عدم اللياقة الصحية ، بيد أن المعاش لا يصرف بأكمله لمستحقه وإنما يوزع طبقا لجدول مرافق للقانون (١) . ويقف الحق في الحصول على المعاش :

١ - إذا حكم على الموظف أو صاحب المعاش بعقوبة جنائية ، وذلك طوال مدة تنفيذ العقوبة على أنه إذا وجد من يستحق المعاش في حالة وفاة الموظف أو صاحب المعاش منح هذا المستحق نصيبا يعادل ما كان يستحقه عند وفاة عائلته وذلك خلال مدة تنفيذ العقوبة .

٢ - إذا التحق المستحقون عن الموظف أو صاحب المعاش بعمل كان دخلهم منه لا يقل عن مبلغ المعاش ، فإن قل يؤدي إليهم الفرق . ويسقط الحق في المعاش .

١ - إذا حكم على الموظف تأديبيا بحرمانه من المعاش .

= وتربط المعاشات التي تسوى بمقتضى أحكام هذا القانون في غير حالات الاستقالة بحدا أدنى قدره خمسة جنيهاً للموظف وجنيه واحد لكل من المستحقين عنه بشرط ألا يجاوز مجموع معاشاتهم قيمة معاشه .

(١) وهذا هو الجدول المرافق للقانون :



٢ - إذا حكم على الموظف أو صاحب المعاش في جريمة غدر أو اختلاس أموال الحكومة أو رشوة أو تزوير في أوراق رسمية .

فإذا كان المحكوم عليه قد بلغت مدة خدمته المحسوبة في المعاش عشرين سنة فأكثر أدى إلى المستحقين عنه فوراً نصف ما كانوا يستحقونه عند وفاته . أما إذا كانت مدة الخدمة أقل من ذلك أدى إلى الزوجة والأولاد القصر والبنات غير المتزوجات نصف المكافأة التي كان يستحقها ويقسم بينهم بالتساوي .

الحالة	المستحقون	الأنصبة المستحقة			
		للأرامل	للأولاد	للوالدين	للأخوة
حالة وجود أرملة	١ - أرملة أو أرامل بدون أولاد	٣/٨	—	١/٨	—
	٢ - أرملة أو أرامل وولد واحد	٣/٨	١/٤	—	—
	٣ - أرملة أو أرامل وأكثر من ولد	٣/٨	٣/٨	—	—
حالة عدم وجود أرملة	١ - ولد واحد	—	٣/٨	—	—
	٢ - أكثر من ولد	—	١/٢	—	—
	٣ - والد أو والدة أو كليهما - مع وجود أو عدم وجود أولاد	—	—	١/٨ لكل منهما	—
حالة عدم وجود أرملة ولا أولاد ولا والدين	١ - أخ أو أخت	—	—	—	١/٨
	١ - جمع من الأخوة (أى اثنين فأكثر)	—	—	—	١/٤ بالتساوي

ونلاحظ أن تعيين المستحقين وتحديد أنصبتهم في المعاش يتم طبقاً لما نص عليه القانون لا وفقاً لأحكام المواريث .

وقد قرر القانون حالات يسقط فيها معاش المستحقين بعد الموظف  
نجم لها فيما يلي :

١ - حالة اشتغال المستحقين بمهن تجارية أو غير تجارية ، إذ يسقط  
المعاش بعد مضي عامين على تاريخ مزاولتهم المهنة .

٢ - الأراامل والأمهات إذا تزوجن .

٣ - الأبناء والأخوة بعد سن الحادية والعشرين ما لم يكونوا يدرسون  
بأحدى الجامعات أو معهد عال إذ يصرف لهم معاش في هذه الحالة حتى  
سن الرابعة والعشرين .

كذلك يصرف المعاش للعاجزين عن الكسب ، والذين ليس لهم إيراد  
يعادل المعاش أو يزيد عليه وذلك حتى يزول العجز ، فإذا كان إيرادهم  
أقل من المعاش يؤدى لهم الفرق .

٤ - البنات والأخوات عند الزواج . فإذا طلق البنات أو ترملن لأول  
مرة بعد وفاة الموظف أو صاحب المعاش خلال خمس سنوات على الأكثر من  
تاريخ الزواج - بغض النظر عما إذا كان الزواج سابقا على الوفاة أو لاحقا  
لها . ويخصم من معاش المطلقة أو الأرملة ما قد تستحقه من نفقة أو ما يكون  
لها من إيراد خاص .

ويسقط الحق في اقتضاء المعاش الذى لا يطالب به صاحبه في خلال ثلاث  
سنوات من تاريخ آخر صرف ، وذلك طبقا لما قرره م ٣٧ من القانون .

وتوجب المادة ٣٦ من القانون السالف أن يقدم طلب المعاش في ميعاد  
أقصاه عامان من تاريخ قيام السبب الذى يجعله مستحقا وإلا سقط الحق في  
المطالبة به ما لم يقرر وزير المالية والاقتصاد - بعد أخذ رأى مجلس إدارة  
مصلحة صناديق التأمين والأدخار - التجاوز عن التأخير لأسباب يراها  
مبررة لذلك . وإذا تقدم أحد المستحقين بطلب فانه يقطع سريان التقدم  
بالنسبة لكافة المستحقين .

بقى في الكلام عن القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ أن نعرض للنظام الثالث الذي تناوله هذا القانون وهو المكافأة عن مدة الخدمة إذ جعل للموظف الذي تنهى مدة خدمته لسبب غير الوفاة والفصل وعدم اللياقة الصحية وتكون مدة المحسوبة في المعاش أقل من عشرين سنة - جعل لهذا الموظف الحق في الحصول على مكافأة تحسب على أساس ٠.١٥٪ من المرتب السنوي عن كل سنة من سنى الخدمة (١) . وتشترك المكافأة مع المعاش في كثير من الأحكام التي قدمناها بخصوص المعاش .

وينص القانون على أن يصرف صندوق التأمين والمعاشات - مؤقتا - من أصل المعاش أو المكافأة الجزء الذي لا يكون محلا لأية منازعة إلى أن تتم التسوية النهائية ، وعليه أيضا - إذا لم تتم تسوية المعاش في الشهر التالي لخروج الموظف من الخدمة - أن يصرف إليه شهريا نصف المرتب الأصلي لمدة ثلاثة أشهر أو إلى أن تتم التسوية أيهما أقل ، فإذا قل المعاش - بعد التسوية - عن المبلغ الذي صرف إليه استرد الفرق في المعاش على أقساط لا تتجاوز ستة أشهر .

### التأمين والدفع بالنسبة لعمال الدولة الخارجيين عن هيئة العمال :

تقرر إنشاء صندوق للتأمين وتسرى أحكامه على المستخدمين الخارجيين عن هيئة العمال والعمال الدائمين المربوطة ماهياتهم وأجورهم في الميزانية العامة

---

(١) على أن إذا كان انتهاء الخدمة بسبب الاستقالة فإن المكافأة تحسب - طبقا للمادة ٢٥ - على الأساس الآتي :

٠.٩٪ من المرتب السنوي عن كل سنة إذا كانت مدة خدمته أقل من خمس سنوات .  
٠.١٠٪ من المرتب السنوي عن كل سنة إذا بلغت مدة خدمته خمس سنوات ولم تصل إلى عشر سنوات .

٠.١٢٪ من المرتب السنوي عن كل سنة إذا بلغت مدة خدمته عشر سنوات ولكنها لم تبلغ عشرين سنة .

أما الموظفات اللائي يستقلن بسبب الزواج فتحسب مكافأتهن على أساس ٠.١٢٪ عن كل سنة بصرف النظر عن مدة خدمتهن .

للدولة أو في الميزانيات الملحققة بها أو في في الميزانيات المستقلة ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر ضم فئات أخرى إلى الميزانيات المنصوص عليها أو غيرها من الميزانيات الأخرى .

ولا تسرى أحكام هذا القانون على المستخدمين والعمال الأجانب .  
وتتألف أموال الصندوق من الاشتراكات التي تقتطع شهريا بصفة الزامية من الأجور الأصلية الكاملة لجميع المستخدمين والعمال بنسبة ١ / ٠ .  
من هذه الأجور ومن مبالغ تؤولها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة .

وتستحق مبالغ التعويض التي يؤدّيها الصندوق في حالتين :

١ - وفاة المستخدم أو العامل وهو في الخدمة قبل بلوغه سن الخامسة والستين .

٢ - إذا فصل قبل بلوغه هذه السن بسبب عجزه عجزا صحيا تاما عن العمل .

فاذا كان العجز جزئيا استحق نصف مبلغ التعويض .

ويكون التعويض معادلا لنسبة من الأجر السنوي تختلف تبعا للسن .

ويمنح المستخدم أو العامل أو المستحقين عنه في حالة فصله بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة نتيجة لحادث وقع أثناء العمل أو في غير أوقات العمل تعويضا اضافيا بواقع ٥٠ / ٠ من التعويض الذي يمنح طبقا لما سلف .

ويكون المال المدخر الذي يؤدّيه الصندوق عند انتهاء خدمة المستخدم أو العامل معادلا لما يأتي :

أولا : مبالغ تؤد بها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة عن مدة الخدمة السابقة لتاريخ العمل بأحكام هذا القانون وتقدر بواقع ٥٠ / ٠ من المرتب السنوي الأخير مضروبا في عدد سنوات هذه المدة .

ثانيا : جملة الاشتراكات التي اقتطعت من أجره والمبالغ التي دفعت لحسابه عن مدد الخدمة ومقابل ربع استثمار قدره ٠.٢٪ سنويا .

ولا تؤدي المبالغ التي تدفعها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة إلى المستخدم أو العامل إذا استقال قبل أن تبلغ مدة خدمته خمس سنوات ويؤدي له نصف هذه الأموال في حالة استقالته قبل أن تبلغ مدة خدمته عشر سنوات ، وثلاثة أرباعها ، إذا لم تبلغ مدة خدمته خمس عشرة سنة ، ويكون للعامل أو المستخدم الحق في اقتضاء هذه الأموال كاملة إذا استقال بعد مضي خمس عشرة سنة .

وفي جميع الأحوال التي لا تستحق فيها حصة الخزانة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة في صندوق الادخار للمستخدم أو العامل كاملة يكون الباقي من حق الصندوق .

واستثناء مما تقدم يؤدي المال المدخر كاملا إلى المستخدمين والعاملات المتزوجات اللائي يستقلن من الخدمة .

ويؤدي المال المدخر إلى المستخدم أو العامل دفعة واحدة أو يوزع على مستحقه بعد وفاته طبقا لقواعد معينة .

وتؤول إلى الصندوق مبالغ التعويض أو الأموال المدخرة المستحقة للمستخدم أو العامل المتوفى من غير ورثة .



## تأديب الموظفين

يقوم الموظف على شأن من الشؤون العامة ، ولذا فان الاهمال الذى يصدر منه يجب أن يكون محل محاسبة حتى لا نضحى بالمصلحة العامة ، الا أن تقرير وسيلة لمحاسبة الموظف المخطئ يجب أن تقترن بالضمانات الكافية لحمايتها ضد التعسف ، ولذا نجد أن النظام التأديبي يحاول أن يوفق بين هذين الاعتبارين على نحو ما سنرى باستعراض طرق التحقيق والمحاكمة الإدارية .

### ١ - النيابة الإدارية :

وقد أنشئت بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ملاحقة برياسة مجلس الوزراء . وتؤلف من مدير عام بدرجة وكيل وزارة ومن وكيلين أو أكثر ومن أقسام يكون لكل منها رئيس وعدد كاف من الموظفين الفنيين والاداريين والكتائبيين ، وتختص باجراء التحقيقات الإدارية مع كافة الموظفين والمستخدمين فيما يحال إليها من الإدارة أو يرد إليها من شكاوى . ولأعضاء النيابة الإدارية صفة رجال الضبط القضائي في اثبات الجرائم التى يكشف عنها أثناء التحقيقات .

### ب - مجلس التأديب :

وهى المجالس التى تحاسب الموظف على ما يقع منه من مخالفات نعرض أهمها بإيجاز :

١ - المخالفات المالية : ويحاسب عنها المجلس التأديبي المخالفات المالية وقد أنشئ بالقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ وذلك لمحاكمة الموظفين العموميين عدا الوزراء عما يرتكبون من مخالفات مالية .

ويشكل من رئيس مجلس الدولة رئيسا ووكيل ديوان المحاسبة ووكيل ديوان الموظفين ومستشار من مجلس الدولة أو أحد كبار موظفي ديوان المحاسبة أعضاء ، ويعقد في ديوان المحاسبة .

ويجوز للمجلس اقامة الدعوى التأديبية على الموظف حتى بعد ترك الخدمة ولذا لا تقبل استقالة من يتقرر اقامة الدعوى عليه أمام المجلس الا بعد انتهاء المحاكمة .

وتسقط الدعوى بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ما لم تنقطع باجراءات التحقيق أو المحاكمة .

والعقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف الذي لا زال بالخدمة هي :

الانذار والحرمان من المرتب مدة لا تزيد على شهر والوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر وتخفيض المرتب أو الدرجة أوهما معا والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافاة أو مع الحرمان منها كلها أو بعضها .

أما الموظف الذي يكون قد ترك الخدمة فتوقع عليه احدى العقوبات الآتية : —

أ — الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر :

ب — غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تتجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه ونوع المخالفة ، وتستوفى الغرامة خصما من المعاش أو المكافاة والا فبالحجز الإدارى على جميع أموال المحكوم عليه .

٢ — المخالفات الأخرى : لم يعددها قانون موظفي الدولة بل ذكر على سبيل الاجمال أن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها قانونا أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعرض نفسه للمحاكمة

التأديبية ، وعلى هذا فسلطة التأديب هي التي تقدر ما إذا كان المنسوب للموظف يعتبر تقصيرا ومكونا بحرمة تأديبية من عدمه .

وقد ميز القانون ، في خصوص التأديب ، بين فئات الموظفين على النحو الآتي :

١ - الموظفون المعينون على وظائف دائمة من درجة مدير عام فما فوق :  
ويختص بمحاكمتهم مجلس التأديب الأعلى المشكل من وزير العدل رئيسا ورئيس ديوان الموظفين والنائب العام ومستشار بقسم الرأى بمجلس الدولة تختاره الجمعية العمومية للمجلس ووكيل وزارة يختاره الموظف قبل موعد المحاكمة بسبعة أيام على الأقل والا اختاره وزير العدل أو الوزير الذى يقوم مقامه ( ذلك أنه إذا كان الموظف تابعا لوزارة العدل تعين رئاسة الجمهورية وزيرا آخر لرئاسة المجلس ) .

وتكون الاحالة على المجلس بناء على طلب الوزير المختص .

ويجب حضور جميع أعضاء المجلس عند المرافعة والمداولة ، وإذا منع العضو مانع من الحضور يحل محله آخر حسبما يرسمه القانون .

وقرار المجلس نهائى الا أن لمجلس الدولة رقابة عليه من حيث أنه قرار إدارى .

ويملك المجلس توقيع عقوبتى اللوم والاحالة على المعاش بأغلبية أربعة آراء وعقوبة العزل مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة بأغلبية خمسة آراء .

٢ - الموظفون المعينون على وظائف دائمة ( بخلاف من سبق ) :  
وهؤلاء يحاكمون على درجتين فهناك مجلس تأديبي ابتدائى ومجلس تأديبي استثنائى .

ويشكل المجلس الابتدائي بقرار من الوزير المختص ويتكون من اثنين من الموظفين بدرجة مدير عام يكون أحدهما من مصلحة أخرى بخلاف المصلحة التابع لها الموظف المحال على المحاكمة التأديبية ويرأس المجلس أقدمهما درجة ، ونائب من إدارة الرأي بمجلس الدولة ( يحل محله مدير عام قسم القضايا فيما يتعلق بوزارة الأوقاف ) .

وتكون الاحالة على المحاكمة التأديبية بقرار من وكيل الوزارة المختص ويبلغ بها الموظف بكتاب موصى عليه قبل المحاكمة بخمسة عشر يوما على الأقل .

ويملك هذا المجلس أن يوقع الجزاءات التي سبق أن أوردناها بخصوص سلطة المجلس التأديبي الحالي قبل الموظف الذي لازال بالخدمة .

على أن وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة يشارك المجلس سلطته فيما يتعلق بتوقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب لمدة أقصاها خمسة عشر يوما في السنة بعد التحقيق مع الموظف .

ويجوز الطعن في قرار المجلس الابتدائي أمام مجلس التأديب الاستثنائي بتقرير يقدمه الموظف كتابة إلى وكيل الوزارة المختص في مدى شهر من ابلاغه بقرار التأديب الابتدائي ويشكل المجلس الاستثنائي برئاسة وكيل الوزارة التابع لها الموظف غير من أحال الموظف إلى المحاكمة ، فان كانت الوزارة لها وكيل واحد ندب وكيل وزارة أخرى للرياسة ، وأعضاؤه هم النائب العام أو من ينييه من المحامين العامين ومستشار إدارة الرأي المختصة بمجلس الدولة أو المستشار المساعد بتلك الإدارة .

ولا يجوز للمجلس تشديد العقوبة إذا كان الاستئناف مرفوعا من الموظف وحده .

وتخضع قرارات مجلس التأديب الاستثنائي لرقابة مجلس الدولة باعتبارها قرارا إداريا .

٣ - الموظفون الخارجون عن الهيئة : للرئيس من الدرجة الثالثة فما فوق أن يوقع عقوبة الانذار والحصم من المرتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بقرار مسبب نهائى .

لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة توقيع العقوبات التأديبية الأخرى بقرار نهائى عدا قرار الفصل فيجوز التظلم منه أمام لجنة شئون الموظفين المختصة خلال اسبوعين من تاريخ اعلان المستخدم بقرار الفصل .

### أحكام تأديبية عامة :

١ - إذا قام بأخذ أعضاء مجلس التأديب سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات وجب عليه التنحى عن المحاكمة .

٢ - الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية له أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفها أو أن يوكل محاميا عنه وأن يطلب إلى المجلس استيفاء التحقيق وأن يطلع على ما أجرى من تحقيق .

٣ - قرار مجلس التأديب يجب أن يكون مسببا ويبلغ إلى الموظف خلال اسبوع من صدوره بكتاب موصى عليه .

٤ - إذا صدر حكم جنائى ضد موظف أو اتخذت الاجراءات التأديبية قبله يجوز لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة وقف الموظف عن عمله لمدة اقصاها ثلاثة أشهر وللمجلس التأديب وقفه لمدة اكثر .

ويوقف صرف مرتب الموظف أثناء وقفه عن العمل ما لم يقرر مجلس التأديب خلاف ذلك .

٥ - يوقف صرف مرتب الموظف الذى يحبس احتياطيا أو تنفيذيا كما يعتبر الموظف موقوفا بحكم القانون .



ولوكيل الوزارة أن يقرر ما يراه في شأن المرتب بعد انتهاء فترة الحبس .

٦ — لا تجوز ترقية موظف (من هم دون درجة مدير عام) وقعت عليه عقوبة تأديبية الا بعد انقضاء فترات معينة نظمها القانون على النحو التالي :  
ثلاثة أشهر في حالة الخصم من المرتب من ثلاثة إلى سبعة أيام .

ستة أشهر في حالة الخصم من المرتب من ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوما .  
سنة في حالة الخصم من المرتب مدة أكثر من ٥٥ يوما .  
سنتين في حالة خفض المرتب .

٧ — ولا يجوز النظر في ترقية موظف في فترة تأجيل علاوته أو حرمانه منها .

٨ — الموظف الذي تخفض درجته يراعى في ترتيب أقدميته مدة خدمته السابقة فيها ، فاذا لم تكن له مدة سابقة حسبت له أربع سنوات أقدمية فيها .  
ولا يرقى الا بعد انقضاء سنتين على الأقل من خفض درجته .

٩ — الموظف الموقوف أو المحال إلى المحاكمة التأديبية لا تجوز ترقيته في مدة الوقف أو الاحالة .

### انتهاء الخدمة :

تنتهى خدمة الموظف المعين على وظيفة دائمة بأحد الأسباب الآتية :

١ — بلوغ السن القانونية — ويجوز مد خدمته لمدة عامين بقرار من الوزير المختص بموافقة وزير المالية والاقتصاد .

٢ — عدم اللياقة الطبية بقرار من القومسيون الطبي العام بعد استنفاد فترات الاجازة على النحو السابق تفصيله ما لم يطلب الموظف احالته إلى المعاش دون انتظار انتهاء هذه الاجازات .

٣ — الاستقالة — ويعتبر في حكم الاستقالة :

أ — انقطاع الموظف عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال هذه المدة ما يدل على أنه انقطع لعذر مقبول .

ب — الالتحاق بخدمة حكومة أجنبية دون ترخيص من الحكومة المصرية .

٤ — العزل أو الاحالة إلى المعاش بقرار تأديبي .

٥ — الفصل بسبب الغاء الوظيفة ؛ وحماية للموظف في مثل هذه الحالة نص القانون على أنه إذا وجدت في أية جهة إدارية وظيفة أخرى خالية وكانت المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفتين واحدة يجب نقل الموظف إليها بمرتبته إذا كانت معادلة للوظيفة الملغاة فإن كانت أدنى منها لا يعين فيها الموظف الا برضائه حتى إذا ما خلت وظيفة مماثلة للأولى نقل إليها بمرتبته ، وتحتسب أقدميته بمراعاة مدد خدمته السابقة .

٦ — الفصل بمرسوم أو بقرار خاص من مجلس الوزراء .

٧ — فقد الجنسية المصرية .

٨ — الحكم على الموظف في جناية أو جريمة مخلة بالشرف .

٩ — الوفاة .

ويجوز ابقاء الموظف بعد انتهاء مدة خدمته لمدة شهر يمكن مدها لمدة أقصاها شهران بترخيص من ديوان الموظفين وذلك ليسلم ما في عهده .

ويستحق الموظف مرتبه إلى اليوم الذى تنهى فيه خدمته لسبب من الأسباب السالفة .



## الفصل الرابع

في

### مالية الادارة العامة

ثمة وجهان رئيسيان لمالية الإدارة العامة ؛ تحديد مواردها ( من ضرائب وقروض وغيرها ) من ناحية ، وإدارة هذه المالية من ناحية أخرى .

ومعالجة الوجه الأول من هذين الوجهين ، أى تحديد موارد الإدارة العامة هو من شأن علم المالية العامة ، ومن ثم ليس مكانه هذا المصنف .  
وأما الوجه الثانى لمالية الإدارة العامة ، أى إدارة هذه المالية ، فله بدوره ناحيتان : كيان هذه الإدارة ، أى الخطوط الرئيسية الكبرى التى تعتبر قانونها النظامى من ناحية ، وتفصيلات هذه الخطوط ودقائقها التنظيمية من ناحية أخرى ، وسنعرض هنا لهاتين الناحيتين .

ولما كان كيان الإدارة المالية هو فى الواقع كيان ميزانية الدولة ، ومن ثم فخطوطه الكبرى هى بعينها خطوط هذه الميزانية العامة ، فاننا سنعالج فى هذا الفصل ما يتصل من ميزانية الدولة بعلم الإدارة العامة ، أى بالناحيتين القانونية والتنظيمية فحسب ، تاركين الناحية المالية الصرفة لمصنفات المالية العامة .

## تمهيد

فى أن ميزانية الدولة قانون من ناحية وعمل إدارى من ناحية أخرى

ميزانية الدولة قانون من ناحية ، وعمل إدارى من ناحية أخرى . أنها قانون من حيث الشكل ، ذلك بأنها تمر بالمراحل التى يمر بها التشريع العادى ، بيد أنها من حيث جوهرها تكون عملاً إدارياً ، فالحق أن ميزانية الدولة لاتعدو أن تكون بطبيعتها خطة حكومية صرفة بل انها تجرى من مصالح الدولة ومرافقها مجرى الدم من جسم الانسان ، لذلك فان المجالس التشريعية المختصة باعتماد الميزانية تستطيع - إذا ترفض هذا الاعتماد - وقف دولاب العمل بمصالح الحكومة وإدارتها ، بل وربما أدى الأمر إلى وقف سير المرافق العامة وتعطيل الحياة الاجتماعية جمعاء . ذلك لأن كل عمل من أعمال المرفق العام يقتضى انفاقاً مما يصح القول معه بأن الإدارة هى الانفاق ، بمعنى أنك لكى تدير لابد لك من أن تنفق ، ولكى تنفق لابد من إدارة ، أى لابد للإدارة من انفاق ، والانفاق فى ذاته عمل إدارى .

وطبيعة الميزانية هذه تؤدى إلى القول بوجود جعل جوهر الميزانية - من جانبها : إراداتها ومصرفاتها - من شأن السلطة التنفيذية وحدها - تخطه وتنفذه وفق ما تقتضيه برامجها السياسية والاجتماعية ، ومن ثم لزم علينا القول بأن ميزانية الدولة هى عمل حكومى ( أو إدارى ) بطبيعته . غير أن اعتبارات سياسية صرفة سنشير إليها فيما بعد أدت فى النظم الديمقراطية إلى تحويل البرلمان كلفة نافذة فى شأن ميزانية الدولة مما يقيد إلى حد كبير من سلطان الحكومة فى هذا الشأن .

ولما كان السبيل الطبيعى لتدخل المجالس النيابية فى شأن الميزانية هو عرضها عليها كخطة للمستقبل ، حتى إذا ما أقرتها أضحت صالحة للتنفيذ ،



فإنها تأخذ شكل التشريع البرلماني . ولذلك فإن ميزانية الدولة هي بجوهرها عمل إداري لا تقدر له الحياة إلا إذا أقره البرلمان . فميزانية الدولة تشريع ولكنها تختلف عن التشريعات الأخرى ، فهي لا تشترك معها إلا من حيث الشكل . وهي عمل إداري بجوهرها ولكنها تتميز عن الأعمال الإدارية الأخرى بأنها لا تدب فيها الحياة إلا إذا أجازتها المجالس التشريعية .

واستنادا إلى هذه الطبيعة المزدوجة لميزانية الدولة يتوزع الاختصاص في شأنها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس جعل الصدارة في تحضيرها للسلطة التنفيذية تعدها كخطة تتولى تنفيذها فيما بعد على أن يتوقف مصير هذه الخطة كبرنامج على اجازة البرلمان ، ومن ثم فالسلطة التنفيذية في شأن الميزانية أولوية على السلطة التشريعية من ناحية وإن كان للثانية السيادة على الأولى من ناحية أخرى ، على النحو الذي سنفصله فيما بعد .



# الفرع الاول في هيمنة السلطة التنفيذية على اعداد الميزانية

## المبحث الاول في حكمتها ومظهرها

تهيمن الحكومة على تحضير ميزانية الدولة ، فالأصل في اعداد الميزانية أنه من شأن الحكومة وذلك لاعتبارات متباينة أظهرها :

أولاً : أن الحكومة أقدر من المجالس النيابية على التعرف على حاجات المرافق والإدارات العامة وتقدير هذه الحاجات من ناحية ، وعلى تقدير حصيلة الموارد العامة من ناحية أخرى .

ثانياً : أن الحكومة — اثر اعتماد المجالس التشريعية للميزانية — هي التي تتولى تنفيذها وتسأل عن هذا التنفيذ ، لذلك ينبغي أن تكون الحكومة أحرص الهيئات على أن تعد الميزانية اعدادا دقيقا . هذا فضلا عن أن الميزانية هي في الواقع خطة للإدارة العامة قاطبة لسنة مقبلة ، فهي برنامج حكومي يتحتم أن تكون للحكومة الكلمة العليا في تصميمه . والحكومة إذ تنفذ الميزانية إنما تنفذ ذلك البرنامج الذي ضمنته سياستها في شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية لعام قادم .

ثالثاً : هذا وجدير بالذكر أن مشروع ميزانية الدولة يمثل جهازا مركبا ذا أجزاء غاية في الدقة والرقعة . وتركيب مشروع الميزانية هذا مع

دقة ورقة أجزائه لا يتأتى اسناد حبه إلى أكثر من رجل واحد أو إلى قلة من الأفراد . ان ما تتطلبه طبيعة مشروع الميزانية وغايتها من وجوب تحقيق انسجام وتنسيق كاملين بين أجزاء هذا الجهاز الميزاني الدقيق التركيب ليتعرض غاية التعارض مع تدخل المجالس الغفيرة العدد في شأن اعدادها ، وهو أمر تشتد خطورته إذا كانت هذه المجالس مشكلة تشكيلا سياسيا لا فنيا ، حال المجالس النيابية التي تباشر الوظيفة التشريعية للدولة في البلاد الديمقراطية .

واستنادا إلى الاعتبارات الثلاثة السابقة يمكن التسليم بأن تحضير ميزانية الدولة عمل حكومي بحت ، إلى حد أنه في الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها ، على الرغم من عدم تمتع السلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين أخذنا من جانب الدستور الأمريكي بمبدأ الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، قد استقر العمل أخيرا ( منذ ١٩٢١ ) على الاعتراف للرئيس بحق الاقتراح في شأن الميزانية بالذات .

وهكذا فان اعداد الميزانية هو من عمل الحكومة ، ومشروعها يعرض على المجلس النيابي باسمها . ولكن ما هي الهيئة أو الجهة التي تتولى داخل الجهاز الحكومي الضخم ذلك الاعداد وتلقى على عاتقها مسئولياته ؟ .

الأصل في البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني أن مشروع الميزانية يعرض باسم الحكومة كهيئة واحدة ، ولذا فان الحكومة مجتمعة تسأل عن هذا المشروع أمام المجلس النيابي . كما أن الأصل أن يشترك كل وزير اشتراكا فعليا في إعداد مشروع الميزانية ، ذلك بأن مشروع الميزانية ينطوي على برنامج شامل لكل نواحي النشاط الحكومي على اختلاف الوزارات والإدارات التي تباشر هذه النواحي ، وأن كل وزير على حدة يستطيع وحده أن يتعرف على حاجات مراقبه وإدارته ، وأن مشروع الميزانية بوصفه برنامجا حكوميا

شاملا ينبغي أن تشترك فيه الحكومة بكامل هيئتها . هذا فضلا عن أن قصر اعداد مشروع الميزانية على وزير دون غيره من الوزراء يخوله أفضلية وعلوا على زملائه الوزراء ، وهو وضع يحافى روح الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني عامة ، كما يحافى روح دستور سنة ١٩٥٦ المصري ، وذلك كما يتضح مما يأتي : -

لقد كانت الهيئة التي تتولى الوظيفة التنفيذية ، في ظل دستور سنة ١٩٢٣ - الذي كان يأخذ بالنظام البرلماني الصرف - تتكون من الملك والوزارة . ولما كان الملك غير مسئول فإنه كان لا يباشر الوظيفة التنفيذية الا بواسطة وزرائه المسئولين ، ولذا فإن مجلس الوزراء هو الذي كان يهيمن فعلا على الوظيفة التنفيذية ( مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة - م ٥٧ دستور ) . وكانت الوزارة تكون - كما هي الحال في جميع البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني - هيئة حاكمة بجانب رئيس الدولة . وهذه الوزارة تكون الحكومة في معنى السلطة التنفيذية . وكان يوجد على رأس الوزارة رئيس هو رئيس الوزارة أو رئيس مجلس الوزراء وهو الذي كان يعهد إليه الملك بتأليف الوزارة . وهكذا كان مجلس الوزراء هو الذي يهيمن بوصفه هيئة حاكمة على كل ما يتصل بالوظيفة التنفيذية للدولة دون أن يكون لوزير ما على زملائه أولوية في شأن من شئون هذه الوظيفة اللهم الا ما كان لرئيس مجلس الوزراء من سلطة على زملائه بوصفه رئيسا للحكومة .

أما في دستور سنة ١٩٥٦ فإن رئيس الجمهورية يتولى الوظيفة التنفيذية من حيث المبدأ ثم يمارسها بالاشتراك مع الوزراء ، وهم يشاركونه ممارسة هذه الوظيفة على قدم المساواة فيما بينهم ، ذلك بأن هذا الدستور تضمن في مادته ١٣١ : « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية



ويعرف على تنفيذها . وجاء في مادته ١٤٧ : « يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة للحكومة وتصريف شئونها » . وعلى هذا تتكون الهيئة التي تتولى التنفيذ وفق هذا الدستور من رئيس الجمهورية والوزراء يشتركون في هذه الهيئة على قدم المساواة دون أولوية لأحدهم على غيره في أى شأن من شئون السلطة التنفيذية ، إذ لا أولوية إلا لرئيس الجمهورية وحده بوصفه صاحب السلطة التنفيذية أصلاً ( يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور - م ١١٩ ) ، وبوصفه المشرف على تنفيذ السياسة العامة للحكومة ( م ١٣١ ) .

واستناداً إلى ذلك يمكن القول بأن تسلط وزير معين على تحضير ميزانية الدولة تسلطاً من شأنه أن يسوده على زملائه ، نتيجة لكون ميزانية الدولة عين سياسة الحكومة في شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ، فيه مجافاة لروح الدستور المصرى .

ولكن روح الدستور هذه لا تتنافى البتة مع اختصاص وزير معين بوضع مشروع الميزانية في شكل نهائى صالح للعرض كوحدة متماسكة الأطراف منسجمة العناصر . بل ان ذلك يعد أمراً مرغوباً فيه للاعتبارات الواقعية الآتية :

أولاً : أن ميزانية الدولة على الرغم من تركيبها وتعدد أجزائها مركباتها ودقة هذه الأجزاء تكون في النهاية كلاً لا يتجزأ ، ذلك الكل الذى لا يعدو أن يكون توحيداً لوجهات نظر متباينة ، ولا بد لهذا التوحيد من أن يتولاه شخص بمفرده يطبعه بطابعه فتظهر له فيه سياسة خاصة به .

ثانياً : أن كل وزير يميل من غير شك إلى التغالى في طلباته وفي تقدير حاجات الإدارات والمرافق التابعة له دون أن يضع نصب عينيه حاجات

الوزارات الأخرى ومدى قدرة الموارد العامة على سد هذه الحاجات جميعا .  
فاذا ترك كل وزير وشأنه في هذا الصدد لأدى الأمر إلى طلبات لاعتمادات  
لا يتناسب مجموعها البتة مع قدرة الموارد العامة ، ولذلك فان شيئا لازما لابد  
أن يتم قبل التقدم بمشروع الميزانية إلى المجلس النيابي ألا وهو التنسيق بين  
طلبات اعتماد الوزارات المختلفة تبعا لأهمية كل منها ودرجة الحاجة إليها ،  
ثم اجراء ما يقتضيه هذا التنسيق على ضوء قدرة الموارد العامة . ان مهمة  
كهذه لا يتوقع لها النجاح ان هي أسندت إلى هيئة من عدة أفراد حال  
الحكومة بأسرها ( مجلس الوزراء ) . ذلك بأنها تتطلب ارادة نافذة وبعد نظر  
مع همة بالغة مما لا يتوفر الا في رجل ينفرد بذاك المهمة التي تنحصر في العمل  
على موازنة الميزانية . لابد من وزير يختص بتذكير زملائه الوزراء من غير  
انقطاع بأن الانفاق مهما دعت الحاجة إليه يتوقف قبل كل شيء على حالة  
الموارد العامة . وجملة القول لابد من وزير « لتوازن الميزانية » .

ثالثا : ثم أن وزيرا من الوزراء هو وزير المالية يتولى محصيل إيرادات  
الدولة . ولما كان كل مصروف يقتضى إيرادا يقابله فان من الطبيعي أن  
يكون لوزير الإيرادات رقابة على طلبات اعتماد زملائه تحقيقا للتوازن بين  
مجموعها وبين إيرادات الدولة . فاذا لم يك ثمة وزير متخصص لاعداد  
الميزانية : « وزير موازنة الميزانية » أو « وزير الميزانية » فليس من بد من أن  
يكون ذلك من شأن وزير المالية .

### في إنجلترا :

ولوزير المالية في إنجلترا Chancellor of the Exchequer إلى جانب  
هذه الاعتبارات العملية مكانة سياسية تفوق مكانة زملائه وتأتي بعد مكانة  
الوزير الأول . وبفضل هذه المكانة المرموقة ينفرد وزير المالية هناك باعداد  
مشروع ميزانية الإيرادات ويؤثر تأثيرا فعالا على زملائه في شأن مشروع  
المصروفات وخاصة من حيث ضغطها .

وفي هذا الصدد يتميز النظام المالى الانجليزى بأن الاعتمادات المالية هناك على نوعين ، اعتمادات دائمة Consolidated Fund Services ، وهى دائمة بمعنى أنها ثابتة لا تتغير من عام إلى عام فلا يرجع فى شأنها إلى البرلمان سنويا وإنما يجرى صرفها آليا من إيرادات الدولة ، وتظل كذلك ما لم يصدر قانون جديد بالغاء القانون الذى قررها ( أى بالغاء هذه الاعتمادات أو بتعديلها ) . وهذا حال اعتمادات المخصصات الملكية ، والاعانات الدائمة والمستمرة ، ومرتبات بعض كبار رجال الدولة ( كمرتبات رئيس مجلس العموم ورئيس المعارضة ومرتبات القضاة ) والنفقات الخاصة بخدمة الدين العام ، وغيرها . ونوع ثانٍ من الاعتمادات هى الاعتمادات السنوية ، وهى سنوية بمعنى أن البرلمان يقول كلمته فيها كل عام فتتغير من سنة إلى سنة . وهذا حال الاعتمادات السنوية لنفقات البحرية والجيش والسلاح الجوى ووزارة الدفاع ووزارة التموين ومصالح الجمارك والضرائب وغيرها من الوزارات المختلفة .

وفي شأن ما نحن بصدده تقوم وزارة المالية الانجليزية فى كل عام بارسال كتاب دورى إلى رؤساء الجهات الحكومية المختلفة وتطلب إليهم اعداد تقديراتهم على أن يراعوا فى ذلك غاية الاقتصاد فى تقديراتهم للمصروفات ، استجابة لما تقضى به حالة الإيرادات العامة ، وعلى ألا يتخذوا من تقديرات العام السابق أساسا لتقديراتهم الجديدة . وذلك لكى تأتى تقديراتهم للعام الجديد أكثر مطابقة للواقع . وفى هذا الصدد ترفق وزارة المالية بذلك الكتاب الدورى كشوفا مطبوعة - تتضمن بنود وتقديرات وأرقام العام السابق - لتلأها كل جهة ثم تعيدها إلى وزارة المالية مرفقة بمذكرة إيضاحية . وفى وزارة المالية يتولى مراجعة هذه الكشوف موظف مختص هو Estimatis Clerk ثم يعتمد عليها السكرتير المالى . وإذا اختلفت وزارة المالية هناك مع الجهات المختصة حول هذه التقديرات - وكثيرا ما يحدث ذلك - فإن القول الفصل تكون لوزارة المالية بوصفها الوزارة المسئولة عملا عن اعداد الميزانية . وفى

كل عام ( فى منتصف شهر ابريل تقريبا ) تكون بجميع العمليات المالية المتصلة بالعام السابق قد صفيت كما وضحت المعالم الرئيسية الخاصة بالعام المالى الجديد ، وهى المعالم التى يحددها خطاب الميزانية - ( هناك ) Budget Speech الذى يلقى فى البرلمان . وفى هذا الخطاب يستعرض وزير المالية الحالة الاقتصادية فى السنة المالية المنصرمة والمصروفات والإيرادات للعام الجديد بصفة عامة ثم يشير إلى مركز الدين العام ، ويبين سياسته فى شأن الموارد اللازمة لسد نفقات العام المالى الجديد ( ١ ) .

### فى فرنسا :

وعلى الرغم من أن وزير المالية فى فرنسا لا يتمتع دستوريا بمكانة تظهره على زملائه الوزراء مما يكون له صداه فى شأن تحضير الميزانية ، فان الاعتبارات العملية الآتية الذكر أدت هناك إلى تميزه بسلطات واقعية فى هذا الصدد جعلت منه بحق « وزيرا لتوازن الميزانية » .... فهناك يقوم كل وزير - بمعاونة إدارة خاصة بالميزانية فى وزارته - بأعداد مشروع ميزانية مصروفاتها ، ثم يرسل بالمشروع إلى وزير المالية ، الذى يجمع اقتراحات الوزارات المختلفة فى هذا الشأن ، ويعد مشروع ميزانية الإيرادات ، وهو ينفرد هناك بأعداد هذا المشروع الأخير . وإذا كان وزير المالية الفرنسى لا يملك دستوريا اكراه زملائه الوزراء على تخفيض تقديراتهم ، الا أنه يستطيع دائما أن يلح عليهم فى ذلك ، بل أنه يستطيع أن يقرن الحاحه هذا بالتهديد بتقديم استقالة مسببة حتى يطرح بذلك الخلاف على الرأى العام . والواقع أن مدى قدرة وزير المالية هناك على التأثير على زملائه فى هذا الصدد يتوقف إلى حد كبير على مدى قدرته الشخصية على فرض إرادته عليهم .

---

( ١ ) راجع فى ذلك : الرقابة المالية فى بريطانيا - فرج جبران - القاهرة ١٩٥١



يؤيد ذلك ما يسلكه بعض وزراء المالية هناك في هذا الشأن . لقد جاء في المنشور الذي وجهه وزير المالية الفرنسية بشأن اعداد ميزانية سنة ١٩٢٦ إلى زملائه الوزراء يطلب إليهم فيه أن يوفوه بمقترحاتهم ، أنه ينبه بالحاح إلى الواجب الذي يقع على عاتقهم والذي ينحصر في أن يلتزموا في تقديراتهم للمصروفات غاية الاقتصاد ، وأن يضغطوها غاية الضغط ، وأن يصدروا تعليمات بذلك إلى المصالح التابعة لهم على أن يراقبوا ملاحظتها بأنفسهم . كما ينبههم في المنشور إلى أنهم لن يجابوا إلى اقتراحات لا تثبت أن جهدا جدياً قد بذل لتحقيق الاقتصاد (١) .

وتستطيع أن تلمس مدى نفوذ وزير المالية هناك في شأن اعداد الميزانية ومدى تسلطه على تحضيرها لو أنك علمت أن ذلك المنشور الدوري لا يوجه إلى الوزراء فحسب وإنما يوجه كذلك إلى رئيس الوزراء ليلتزم ما يأتي به فيما يتعلق باختصاصه .

فاذا ما انتهى وزير المالية هناك من مهمته كوزير لتوازن الميزانية بأن جمع ووفق ونسق بين المصروفات المختلفة من ناحية ، ووازن بين مجموعها ومجموع الإيرادات من ناحية أخرى في جهاز واحد هو مشروع ميزانية

---

1) « . . . . Je tiens à insister sur le devoir qui s'impose à chacun de nous — moi le premier — d'apporter dans ses prévisions le plus rigoureux esprit d'économie et de réaliser les plus sévères compressions de dépenses. Je suis convaincu que dans l'élaboration de vos propositions budgétaires vous ne manquerez pas de donner à vos services des instructions très fermes en ce sens et que vous voudrez bien veiller personnellement à leur rigoureuse observation. Je vous prierai d'ailleurs de joindre à votre envoi un exposé des compressions que vous serez parvenu à réaliser. Il me serait d'ailleurs impossible, je dois vous en avertir, d'accéder à des propositions qui ne témoigneraient pas d'un réel effort d'économie ».

من نص المنشور المشار إليه مذكور في كتاب

Traité élémentaire de science et de législations financières. Loferrière et Waline Paris 1952, p. 101.



الدولة ، وضع بياناً بخطوطه الرئيسية وخصائصه وأهدافه — هو المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية .

غير أنه مهما يكن من أمر الصادرة التي لوزير المالية في هذا الصدد فإن القول الفصل في شأن اعداد مشروع الميزانية هو لمجلس الوزراء بوصفه المهيمن على السلطة التنفيذية هناك .

### في مصر :

والحال في مصر هو نفس الحال في فرنسا ، فإن الاعتبارات العملية المشار إليها آنفا تؤدي بوزير المالية والاقتصاد في مصر بصدد تحضير الميزانية إلى مركز ممتاز يظهره على زملائه ، وهو مركز كما أشرنا من قبل لا يتلقاه من الدستور ، وإنما من الواقع الذي جعل منه وزيرا لتوازن الميزانية ، فسوده بشأن تحضيرها على زملائه الوزراء .

ولذلك فإن تحضير مشروع الميزانية يبدأ في مصر من وزير المالية والاقتصاد المنشور يبعث به إلى الوزارات المختلفة يضمّنه تعليمات يوجب عليها مراعاتها في تحضير الميزانية . فلو أنك علمت على سبيل المثال أن منشورا سنويا من هذه المنشورات هو المنشور رقم ١ لسنة ١٩٥٣ ( عن تقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٥٣ — ١٩٥٤ ) قد تضمن ما يأتي لاستطعت أن تلمس ما لوزير المالية والاقتصاد في مصر من صدارة على زملائه في شأن تمصير الميزانية . لقد جاء في هذا المنشور الموجه إلى الوزارات المختلفة : « ... لا تزال الحاجة تقتضيها ... مراعاة الاقتصاد إلى أبعد الحدود وضغط المصروفات حيثما وجد إلى ذلك سبيل . ولسنا أحوج إلى الاقتصاد وضغط المصروفات منا الآن بعد أن أخذت الإيرادات في الانكماش نتيجة للحالة الاقتصادية العالمية وحالة الركود التي كان لابد وأن تقبل في أعقاب الرواج الاصطناعي الذي ساد مصر في الأعوام القليلة الماضية ، وبعد أن أدت

السياسة التي كانت متبعة في الماضي إلى نفاذ المال الاحتياطي وهو المال الذي لم يكن ينبغي اللجوء إليه أصلا في مواجهة أعباء مستديمة . وعلى هذا يتعين أن يكون الضغط والاقتصاد الأساس الذي تبنى عليه تقديرات الوزارات والمصالح لمصروفاتها في السنة المالية المقبلة ... ويتعين على الوزارات والمصالح أن تمتنع عن التقدم بأي اقتراح يرمى إلى انشاء أو رفع وظائف أصلا ، بل ينبغي الغاء كل ما يمكن الغاؤه من الوظائف الحالية .. وفيما يختص باعتمادات الباب الثاني فانه — على الرغم من الخفض الذي أجرى فيها في ميزانية السنة الحالية — ينبغي أن يتناولها خفض آخر شديد وبخاصة ...

« هذا ولكي يتسنى اقرار الميزانية قبل بدء السنة المالية يتعين ارسال التقديرات قبل ..... ورجاؤنا المحافظة على هذه المواعيد بكل دقة حتى يتسنى لوزارة المالية والاقتصاد أن تناقش الوزارات والمصالح فيما ترى لزوم مناقشتها فيه من مقترحاتها والا فلن تجد المالية معدى عن صرف النظر عن هذه المناقشة أصلا » .

« وكذلك نرجو أن تكون التقديرات شاملة لجميع الاعتمادات اللازمة من بادىء الأمر فلا تتقدم الوزارات والمصالح بمشروعات مبتسرة غير مستكملة لجميع العناصر والمقترحات ، ثم تأتى بعد ذلك فتمطر وزارة المالية والاقتصاد بوابل من الاقتراحات الاضافية. المتلاحقة وهو ما لا ينبغي أن يقع اطلاقا وإذا وقع فلن يلتق أى استعداد للنظر فيه » .

ومع هذه التعليمات الموضوعية للسير بمقتضاها في إعداد مشروع للميزانية المقبلة » .

وليس من شك في أن الوزير الذي يوجه إلى زملائه مثل هذا المنشور متضمنا تلك التوجيهات التي يصيغها أحيانا بصيغة الأمر والهي — في شأن

تحضير مشروع الميزانية - يعتبر بحق وزيرا للميزانية ، أو على الأقل وزيرا لتوازن الميزانية .

ثم لو علمت أن المنشور المشار إليه يتضمن شأن غيره من المنشورات السنوية : « والمرجو أن يشترك حضرة السكرتير المالي مع الوزارة في بحث الاقتراحات التي تقدم بها في هذا المشروع كما أشير إلى ذلك في كتاب المالية الدوري رقم ف ٢٣٤ - ١ / ٥٤ بتاريخ ٢٨ نوفمبر ١٩٢٧ ، وأن يكون هذا الاشتراك فعليا بحيث لا تضطر وزارة المالية والاقتصاد إلى طلب البيانات والاقتراحات وإلى مناقشة المسائل من جديد » ، وأن السكرتير المالي في كل وزارة ان هو الا موظف تابع لوزارة المالية يندب للعمل في وزارة أخرى ، لأيقنت أن لوزير المالية سيطرة فعلية على تحضير مشروع ميزانية الدولة .

وأثر وصول منشور وزير المالية هذا تقوم كل وزارة بتحضير تقديرات إيراداتها ومصروفاتها للسنة المالية المقبلة ملتزمة في ذلك التعليمات الواردة من وزير المالية والاقتصاد بمنشوره السالف الذكر تحت عنوان : « التعليمات الواجب مراعاتها في تحضير التقديرات » ، ونذكر من قبيل الايضاح ما يأتي مما جاء في منشور سنة ١٩٥٣ :

### أول - الإيرادات :

تقرير إيرادات - يوضع تقدير إيرادات الضرائب العقارية على أساس المستحق تحصيله في السنة المالية ١٩٥٣ - ١٩٥٤ بمقتضى القوانين المعمول بها .

ويتبع النظام ذاته فيما يختص بالايجارات والايرادات الناتجة عن اتفاقات ، أى أن تقديرها يوضع على أساس المستحق تحصيله بموجب عقود الايجارات والاتفاقات .

أما سائر الإيرادات فيوضع تقديرها على أساس المنظور تحصيله في السنة المالية ١٩٥٢ - ١٩٥٣ ، مع مراعاة العوامل التي تدعو إلى تعديل هذا التقدير وبيان هذه العوامل وأثرها بالتفصيل .

المذكورة الايضاحية - ترفق بالتقديرات مذكورة ايضاحية تستعرض فيها حالة التحصيل في السنة المالية ١٩٥٢ - ١٩٥٣ والعوامل المختلفة التي أثرت أو ستؤثر فيها سواء أكانت نتيجة هذا التأثير زيادة المنظور تحصيله على تقديرات الميزانية أم نقصه عنها .

ويرفق أيضا بتلك التقديرات كشف بالمحصل في الثلاث السنوات الأخيرة للرجوع إليه عند الاقتضاء .

### ثانيا - المصروفات :

**فروق الماهيات** - يقدر الاعتماد اللازم لفرق الماهيات على أساس الفرق بين مجموع الربط بواقع المتوسط حسب الميزانية وبين مجموع الماهيات الفعلية للوظائف المشغولة مضافا إليها جملة المتوسطات للوظائف الحالية مع مراعاة العلاوات المستحقة وماهيات ما قد يكون متبقيا ممن سبق تعيينهم على الوفورات ، وينبغي أن تتضمن المذكورة الايضاحية المرفقة بالمشروع بيانا عن كل ذلك للوظائف الدائمة والمؤقتة والخارجة عن هيئة العمال كل منها على حدة حسب النظام التالي :

**شكل الميزانية :** - تستمر الوزارات والمصالح في تقديم تقديراتها وفقا للتقسيم الحالي . هذا مع لفت النظر إلى أن التقديرات الخاصة بالأعمال الجديدة ينبغي أن تقدم على النحو التالي مع مراعاة تقسيم هذه الأعمال إلى فئات كما هي مقسمة في الميزانية الحالية .

الاعتماد المفتوح في ميزانية سنة ١٩٥٢	المبلغ اللازم لتنفيذ الأعمال	الاعتماد المطلوب في ميزانية سنة ١٩٥٣	المنظور صرفه لغاية ٣ يونيه سنة ١٩٥٣	التقدير النهائي لتكاليف الأعمال	التقدير الأول لتكاليف الأعمال	بيان الأعمال
(٧)	(٦)	(٥)	(٤)	(٣)	(٢)	(١)

وتمكننا لوزارة المالية في شأن تحضير تقديرات مشروع الميزانية يشارك  
السكرتير المالي لدى كل وزارة هذه الوزارة مشاركة فعلية بحث الاقتراحات  
التي تتقدم بها .

والسكرتير المالي هو ممثل لوزارة المالية لدى الوزارة التي يعمل فيها .  
على أنه يختص فيما نحن بصدد بالذات بالاشتراك اشتراكا فعليا في فحص  
اقتراحات ميزانية الوزارة التي يعمل بها بفروعها قبل ارسالها لوزارة المالية  
مشفوعة بتعليقاته عليها .

هذا ولكي يتسنى اقرار الميزانية قبل ابتداء السنة المالية يتعين ارسال  
التقديرات إلى وزارة المالية قبل أول مارس بالنسبة للايرادات وقبل ١٥  
مارس بالنسبة للمصروفات ( المنشور المشار إليه آنفا ) . واقتراحات  
المصروفات التي يتأخر ورودها لا يلتفت إليها . ولوزارة المالية والاقتصاد  
أن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التي لا ترسل تقديرات مصروفاتها



في التاريخ المذكور على أساس ميزانيتها للسنة الجارية مع مراعاة التعديلات التي تكون قد أدخلت عليها في خلال السنة (١) .

وبعد أن تنظر وزارة المالية والاقتصاد في التقديرات التي وردت إليها من الوزارات المختلفة تجمعها في مشروع واحد يشمل جميع تقديرات إيرادات ومصروفات السنة المقبلة ، ثم يتقدم به وزير المالية إلى مجلس الوزراء بعد أن يكون قد أضفى عليه سياسته كوزير لتوازن الميزانية كما أشرنا . وهو يودع هذه السياسة بيانا (٢) يرفقه بالمشروع الذي يتقدم به إلى مجلس الوزراء ليبدى فيه كلمته النهائية بوصفه في دستور سنة ١٩٥٦ المهيمن على السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

وبيان وزير المالية والاقتصاد في هذا الشأن هو بمثابة مذكرة إيضاحية لمشروع الميزانية ، إذ يعرض فيه الوزير الخطوط الرئيسية الكبرى للمشروع ، ثم لحالة البلاد الاقتصادية مع بيانات متصلة بها ، مبرزاً جهود الحكومة وسياستها في هذا الشأن ، على النحو الذي سنفصله فيما بعد .

هذا وقد تضمن دستور سنة ١٩٥٦ نصاً فيما نحن بصددده ، يقضى بأن « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة .... » ( م ١٠٠ ) . وتطبيقاً لهذا النص بات من المرتقب صدور قانون ينظم الاجراءات الواجبة الاتباع في شأن تحضير السلطة التنفيذية لمشروع الميزانية ، وطريقة عرضها على مجلس الأمة .

### في الولايات المتحدة:

ثم أن هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية أمر يدخل في اختصاص هذه السلطة الطبيعي بوصف الميزانية عملاً إدارياً من حيث الجوهر ، إلى حد

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ أول يوليو ١٩٣١ .

(٢) راجع بيان وزير المالية والاقتصاد عن مشروع ميزانية الدولة لسنة ١٩٥٦

أن البلاد التي تأخذ بنظام فصل السلطات فصلا مطلقا تخرج على مبدأ الفصل هذا في شأن قانون الميزانية جاعلة التحضير شأنًا من شئون الحكومة . ففي الولايات المتحدة الأمريكية صدر في ١٠ يونيو سنة ١٩٢١ قانون (١) جعل تحضير الميزانية من أعمال السلطة التنفيذية . ولقد كان الكونجرس ( السلطة التشريعية ) منفرد من قبل بسن قانون الميزانية في مراحلها المختلفة ، بما في ذلك مرحلة التحضير ، تطبيقا لمبدأ انفراده بالوظيفة التشريعية ، وعلى أساس أن الميزانية تشريع . كسائر التشريعات لا يتميز عنها في شيء .

ففي شأن تفصيلات تقديرات الإيرادات العامة للميزانية تقوم وزارة المالية هناك Treasury Department باعدادها ، وهي وزارة Department من وزارات الاتحاد يتولاها عضو بارز من أعضاء وزارة الرئيس . هذا إلى جانب ما يؤديه مكتب الميزانية The bureau of the Budget التابع للمكتب التنفيذي للرئيس Executive Office في هذا الشأن .

أما في شأن التقديرات الخاصة بالإيرادات التي تباشر الوزارات المختلفة Department تحصيلها كل على حدة فتتولاها هذه الوزارات كل فيما يعنها سنويا . وهي إذ تعد هذه التقديرات تطلب في نفس الوقت ما يقتضيه تحصيلها في المستقبل من اجازات appropriations . ويقوم مكتب الميزانية The bureau of the Budget بتجميع هذه التقديرات ، ذلك المكتب الذي يقوم بمراجعتها ان اقتضى الحال ، قبل تقديمها إلى الرئيس .

أما تقديرات المصروفات فان مكتب الميزانية هذا هو الذي يقوم باعدادها على أساس طلبات الوزارات والادارات Departments Agencies في هذا الشأن والنفقات الفعلية السابقة ، على أن يكون للرئيس بدهة الكلمة الأخيرة في هذا الشأن . بل أن نشاط مكتب الميزانية يستند كله إلى قرارات

---

(١) Budget and accounting acte

الرئيس بصدد الميزانية ولا يتأتى له الخروج عليها ، ذلك بأن هذا المكتب — كما أشرنا — هو هيئة Staff Agency تتبع المكتب التنفيذي executive office للرئيس ذلك المكتب الذى يمثله الرئيس بنفسه فى مجلس وزرائه cabinet .

وكثيرا ما يحدث أن تحتج وزارة أو إدارة أو أكثر على ما يجريه مكتب الميزانية من ضغط فى تقديراتها الخاصة بالمصروفات فيستمع المكتب إلى ما تبديه من وجهة نظر فى هذا الصدد . هذا فضلا عن أن مناقشة السياسة العامة للميزانية فى مجلس وزراء الرئيس ( اجتماعات الرئيس مع وزرائه ) secretaries of the cabinet departments تتيح لهؤلاء الوزراء فرصة المطالبة بزيادة اعتمادات وزاراتهم .

وجملة القول فإن مكتب الميزانية هو هناك الهيئة الدائمة التى تعد تقديرات الميزانية التى يقدمها الرئيس للكونجرس الأمريكى ، وذلك بوصف هذا المكتب قسما من أقسام المكتب التنفيذي للرئيس ، ويوصف الرئيس صاحب السلطة التنفيذية هناك .

ولذلك فإن مكتب الميزانية هذا هو الذى يضع فى النهاية مشروع الميزانية الذى يقدمه الرئيس للكونجرس فى كل عام .

## المبحث الثانى فى سلطة المجالس النيابية فى شأن تحضير الميزانية

ويتصل بمدى هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية أمران هما مدى ما للمجالس التشريعية من اختصاص بصدد تحضير الميزانية من ناحية ، ومدى حقها فى الاقتراح فى شأن المصروفات من ناحية أخرى .

أ - اشترك المجالس التشريعية فى عمل التحضير

### فى انجلترا :

ان البرلمان الانجليزى — إذ يسلم بأن التحضير عمل من أعمال الحكومة وأن المسائل المالية تتصل اتصالا وثيقا بالثقة بها (١) ، يقيد بذاته (٢) إلى أبعد الحدود تدخله فى هذا التحضير ، مكتفيا برقابته لتنفيذ الميزانية ، ولذلك فإن مناقشة القوانين المالية ليس من شأنها هناك أن تطرح اقتراحاتها على لجنة دائمة خاصة بها ، وإنما مجلس العموم بكامل هيئة هو الذى يفحص الميزانية Committee of the Whole House، وهوىطلق عليه هناك إذ يناقش الاعتمادات

---

(١) فاذا خذلت الحكومة أمام مجلس العموم بشأن مشروع قانون مالى وجب عليها أن تستقيل . هذا إلى جانب أن أغلبية مجلس العموم تنتمى — من حيث المبدأ — إلى الحزب الذى تنتمى إليه الحكومة فإن هذه الأغلبية تتجنب دائما أن تشير أزمة وزارية بسبب مسائل الإدارة العامة أو الإدارة المالية بالذات . ذلك بأن استقالة الوزراء تؤدي إلى حل مجلس العموم وهو ما لا ترغبه هذه الأغلبية .

(٢) the standing order No. 66, 67.

( المصروفات ) Committee of Supply واسمه Committee of Way's and Means عندما يفحص الإيرادات . ولا يرأس الجلسة إذ يجتمع بوصفه لجنة على هذا النحو رئيس المجلس الأصلي the speaker وإنما يرأسها chairman فني يعين لهذا الغرض بالذات .

### في الولايات المتحدة :

وفي الولايات المتحدة يشترك الكونجرس بمجلسيه في تحضير الميزانية إلى حد كبير ، عن طريق لجانه المالية التي تتولى دراسة مقترحات الحكومة لعرضها على المجلس . وعلى الرغم من أن هذه اللجان المالية تلعب دورا يعتد به في شأن تحضير الميزانية هناك إلا أن الكونجرس بمجلسيه على السواء إذ يشارك الحكومة مرحلة اعداد الميزانية لا يذهب في الواقع إلى حد المساس بالخطوط الرئيسية لكيان مشروع الميزانية الذي تتقدم به الحكومة على أساس أن هذا الكيان يعتبر عملا من أعمال الإدارة المالية العامة .

### في فرنسا :

وفي فرنسا تؤدي لجان البرلمان المالية حالا ( في ظل دستور الجمهورية الرابعة دستور ١٩٤٦ ) دورا محمودا في شأن التحضير ، فهي تقف عند حد معاونة الحكومة في مهمتها التحضيرية ، فلا تذهب إلى محاولة احراجها عند مناقشة مشروعها في جلسة المجلس مجتمعا بكامل هيئته ، وذلك على عكس ما كان متبعاً في ظل الجمهورية الثالثة فقد كانت مثل هذه اللجان المالية البرلمانية ترى أن لها الحق في أن تتناول مشروع الحكومة بالتعديل والتبديل ، إلى حد جاز معه وصفها بأنها لجان الاخلال بتوازن الميزانية .

« Commissions de désorganisation et de déséquilibre budgétaires »



( ب ) . تقييد حق الاقتراح البرلماني في شأن المصروفات

### في إنجلترا :

لقد قيد مجلس العموم الانجليزي بمحض إرادته عن طريق لائحته الداخلية حق الاقتراح الفردي في شأن الميزانية ، وذلك باستبعاد الاقتراحات الفردية الهدامة لكيان الميزانية الذي تخطه السلطة التنفيذية .

فبطائفة من القرارات Standing orders يرجع أقدمها إلى سنة ١٧٠٧ استقر مبدأ هناك من مقتضاه أن اختصاصات مجلس العموم في شأن المسائل المالية بالذات يباشرها المجلس بكامل هيئته ، فلا يباشرها عضو بمفرده أو مجموعة أو قسم أو كتلة من أعضائه . وقد قصد بذلك مجلس العموم أن يحفظ للسلطة التنفيذية حق الاقتراح في شأن الميزانية مقيدا لسلطاته بإرادته في هذا الصدد .

على أن هذا التقييد الذاتي لسلطات المجلس في هذا الصدد لا يعوق هناك في شيء ديمقراطية الجهاز الحكومي ، ذلك بأن الحكومة هناك لا تردد البتة في الانسحاب من الحكم إذا ما شب الخلاف بينها وبين المجلس حول مصروفات الميزانية ، غير أن المجلس يتجنب عادة إثارة أزمة وزارية لاعتبارات متصلة بالادارة المالية ، وذلك بأن اسقاط الوزارة يؤدي على وجه عام إلى حل المجلس ثم إلى انتخابات عامة جديدة ، وهو ما لا ترغبه بداهة أغلبية المجلس التي تنتمي من حيث المبدأ إلى الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة .

### في فرنسا :

أما في فرنسا فقد كان البرلمان يتمسك إلى نهاية الجمهورية الثالثة بحقه في اعتماد المصروفات كما طلبتها الحكومة أو في تعديلها بالنقص أو الزيادة

أو حتى رفض مشروع الميزانية في مجموعه : وإذا كان البرلمان هناك لم يستعمل قط حقه في الرفض لما لمزاولته من أثر بالغ الخطورة على سير الجهاز الحكومي ومن ثم على الحياة العامة بأسرها ، إلا أنه قد باشر حقه في التعديل على نطاق واسع ، فكثيرا ما ذهب في هذا الشأن إلى حد تغيير معالم مشروع الميزانية الحكومي ، كما أدى به التغيير في تقديرات المصروفات بالزيادة في كثير من الأحيان إلى الاخلال بتوازن الميزانية .

وهكذا اتضح أن المجالس النيابية الفرنسية هي التي تميل فعلا إلى الاسراف مهددة باقتراحاتها في هذا الشأن كيان المالية العامة ، بعد أن ظل الاعتقاد سائدا هناك طوال النصف الأول من القرن التاسع عشر بأن الملك ووزرائه هم الذين يسرفون، وأن السبيل إلى تقييد اسرافهم هذا هو في عرض مشروعهم للمصروفات على ممثلي البرجوازية المدبرة ( أى على البرلمان ) .

وتسجيلا لهذا الاعتقاد ، في عهد الجمهورية الثالثة ، كان حق الاقتراح فيما نحن بصددده مكفولا لكل عضو من أعضاء البرلمان بحكم الدستور ذاته . وهو أمر كان من مؤداه استحالة تقييد هذا الحق بتشريع عادي ، يعتبر صدوره مخالفا للدستور .

واصلاحا لذلك الوضع قضى دستور الجمهورية الرابعة ( الحالي م ١٧ ) بأن للنواب في الجمعية الوطنية حق الاقتراح في شأن المصروفات ، ومع ذلك فلا يجوز تقديم أى اقتراح يؤدي إلى زيادة المصروفات الواردة بالميزانية ، أو إلى انشاء مصروفات جديدة ، أثناء مناقشة الميزانية أو الاعتمادات الوقتية والاضافية (١) .

---

1) « Les députés à l'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses ».

«Toutefois aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits provisionnels et supplémentaires ».

لقد قصد بذلك عدم حرمان النواب من حق اقتراح القوانين التي تؤدي إلى الاتفاق ، على ألا يكون لهم أن يقترحوا أية زيادة في الاعتمادات أثناء المناقشات المتعلقة بالميزانية مما يؤدي عملا إلى جعل الاعتمادات التي تتقدم بها الحكومة حد أقصى ليس للمجالس أن تتعداه ، وهو أمر من مقتضاه الحتمى أن تعود هذه المجالس إلى دورها التقليدى ألا وهو الحد من اسراف الحكومة في طلب اعتمادات الصرف .

وهكذا أصبح أى اقتراح بالتعديل من جانب أحد أعضاء المجلس في مشروع الميزانية من شأنه زيادة النفقات ، يعد غير دستورى ، ويستطيع وزير المالية أن يعترض عليه بوصفه مخالفا للدستور ، فيلتزم رئيس المجلس التزاما قانونيا بعدم الموافقة على عرض المقترح على المناقشة .

### في مصر :

وفي مصر ظل دستور سنة ١٩٢٣ الملغى كان البرلمان يشارك الحكومة تحضير الميزانية إلى حد يعتد به عن طريق لجنة الفنية ( لجنة المالية ) ، فكثيرا ما كانت الميزانية تخرج من البرلمان مغايرة للمشروع الأصيل الذى تقدمت به الحكومة .

ولقد كان مشروع الميزانية الحكومى يحال — شأنه في ذلك شأن مشروعات القوانين — على اللجنة المختصة ( لجنة المالية ) في كل من مجلسي النواب والشيوخ لدراستها . وكان لكل عضو من أعضاء البرلمان حق الاقتراح فيما نحن بصددده . ولم يتردد هؤلاء في استعمال حقهم هذا أثناء نظر الميزانية لاقتراح ما يعن لهم من التعديلات في مشروع الحكومة بالحذف أو الانقاص أو الزيادة ، بل ان مجلس النواب كان كثيرا ما يعتمد ما يتقدم به الأعضاء من تعديلات في الجلسة أثناء نظر الميزانية دون إحالته على لجنة المالية .

ولقد كانت مسألة تقييد سلطة البرلمان المصرى بالنسبة للمسائل المالية قد أثرت منذ البداية بمناسبة وضع دستور سنة ١٩٢٣ فى مناقشات لجنة الثلاثين ، رأت لجنة المبادئ العامة ( وهى لجنة فرعية من لجنة الثلاثين ) أنه ليس ثمة ما يدعو إلى تقييد سلطة البرلمان فيما نحن بصددده ، فقد تضمن تقريرها بهذا الشأن : « وقد اقترح فى أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لاينفذ قرار البرلمان فى هذا الشأن الا بموافقة الحكومة ، لكن الهيئة لم تر محلا لهذا التحديد فى سلطة البرلمان الذى يمثل دافعى الضرائب على اختلاف درجاتهم معتبرة أن البلاد فى حاجة إلى أعمال الاصلاح والتجديد وأن منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو ايقاف نفاذ ما يقرره منها على موافقة الحكومة يؤدى إلى تعطيل الأعمال التى يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذى يلزم لها . » . ذلك بينما قررت اللجنة العامة ( لجنة الثلاثين مكتملة ) قصر حق اقتراح الضرائب على الحكومة وحدها ، فجاء فى المادة ٢٦ من مشروع الدستور الذى وضعته اللجنة : « لكل من ركنى السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك » . ثم عدل هذا النص فى المشروع النهائى فى المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ : « للملك وللمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب » .

ويقول الاستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم تعليقا على ذلك : إنه « لا أهمية فى الواقع لتقييد حق أعضاء البرلمان فى اقتراح الضرائب بل المهم هو تقييد حقهم فى اقتراح المصروفات وزيادتها ، فهذا هو الداء الدوى للنظام النيابى . والغريب أن لجنة الثلاثين أغفلت تماما هذه النقطة ولم تنظر إلا

إلى مسألة الضرائب وزيادتها وهو قلب للموضوع ، وقصور عن فهم موضع الخطر» (١) .

ولقد تنبه دستور سنة ١٩٣٠ المصرى إلى هذا الوضع ، ففضى فى مادته ٢٨ بقصر حق اقتراح القوانين المالية عامة على الحكومة دون البرلمان « للملك وللجسسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » . وجاء فى المذكرة الايضاحية لهذا الدستور تبريرا لذلك : « والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوربا أن تداخل المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية ، ضرائب أو اعتمادات ان زيادة أو نقصا ، لم يكن محمود العاقبة ، بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيرا من اللوائح الداخلية إلى احاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل — والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها — أم الدساتير — على أن اقتراح القوانين المالية للملك ، لذلك كله . ونظرا لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها إلى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ، ولما جرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ، ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجعله شاملا لكل القوانين المالية لا انشاء الضرائب أو زيادتها فقط ، وأن يسوى بين المجلسين فى الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شىء من ذلك . ولرأى آخر الأمر لها فيما تقترحه السلطة التنفيذية وهى من جانبها لايسعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة » .

أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد فصل فى هذا الشأن بشكل قاطع لصالح السلطة التنفيذية ، على أساس أن تحضير الميزانية هو بطبيعته من عمل الحكومة ، وأن الميزانية بأسرها عمل إدارى بجوهرها . لقد جاء فى مادته ١٠١ أنه « يجب

---

(١) راجع فى ذلك كله بشأن ( دستور ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ المصريين ) ، القانون الدستورى ) وحيد رافت ووايت ابراهيم ص ٤٠٥ وما بعدها طبعة ١٩٣٧ .



عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقر الميزانية باباً باباً . ولا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل فى المشروع الا بموافقة الحكومة . وهكذا أضحت هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية مطلقة . كما أضحت هذه السلطة الجهة التى تبدو المختصة أولاً وآخراً فى شأن اعداد ميزانية الدولة ، إذ قيد الدستور حق مجلس الأمة فى هذا الشأن فلم يحز له اجراء أى تعديل فى مشروع الحكومة الا بموافقتها . أى أن تحضير الميزانية يبدأ من الحكومة والتعديل فيه يرتد إليها . وذلك بوصف تحضير الميزانية عملاً من أعمال الإدارة المالية الصرفة .

وجملة القول فان صفة ميزانية الدولة كعمل إدارى تظهر شيئاً فشيئاً فى شتى الدول على صفتها كتشريع ، وذلك على أساس أنها وسيلة إلى تحقيق سياسة الحكومة فى شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية ، تلك السياسة التى ينبغى أن يترك للحكومة أمر اعداد ميزانيتها فى جو هادى بعيد عن ضجرات البرلمان وخلافاته الحزبية وآراء أعضائه التى كثيراً ما تنقصها الحكمة ويعوزها التروى والوقوف على بواطن الأمور ودقائقها .

## المبحث الثالث في موعد تحضير الميزانية

هذا وينبغي أن يعد مشروع الميزانية العامة للدولة في وقت مناسب يدع للمجالس النيابية المختصة باعتماده فسحة من الزمن تكفي لمناقشة مشروع الحكومة واقراره في تاريخ سابق على بدء فترة العمل به . وفترة العمل بالميزانية في فرنسا حالا هي السنة المدنية ( السنة الشمسية من أول يناير إلى آخر ديسمبر ) فالسنة المالية هناك تطابق السنة المدنية ، بينما يعتبر أول إبريل بدء السنة المالية في إنجلترا ، وأول يوليو بدء السنة المالية بالولايات المتحدة الأمريكية .

وفي هذا الصدد قضى دستور سنة ١٩٢٣ المصرى الملغى في مادته ١٣٨ بأن « الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصرفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون » . وفي نفس المعنى جاء في دستور سنة ١٩٥٦ ( الحالي ) بمادته ١٠٠ « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة . كما يحدد السنة المالية » . ومادته ١٠١ أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده .. » . وكانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب في ظل دستور سنة ١٩٢٣ ( الصادرة في نوفمبر ١٩٤١ ) تقضى بأن تقدم لجنة المالية أول تقريرها عن مشروع الميزانية في مدة لا تتجاوز شهرا من تاريخ احالته عليها بحيث تفرغ من تقديم سائر تقاريرها عنه في مدة لا تتجاوز الشهرين ( م ١١٩ ) . الا أن هذا النص لم يلق تطبيقا دقيقا إلى أن انقضى عهد ذلك الدستور .

وتستغرق مدة ميزانية الدولة في مصر سنة كاملة تبدأ من أول يولية كل سنة وتنتهى في آخر يونية من السنة التالية لها ( بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ الصادر في ٢٨/٨/١٩٥٠ ) . ولذلك فان مشروع الميزانية يشمل جميع الايرادات والمصروفات المقدر تحصيلها وصرفها في مدى تلك الفترة ، أى في الفترة ما بين بدء السنة المالية ونهايتها .

والحق أن تحديد تاريخ بدء السنة المالية أمر تقدره كل دولة على ضوء نظمها الإدارية والدستورية ، عدا أنه يؤخذ على تحديد بدء السنة المالية بتاريخ بدء السنة الشمسية في فرنسا أن الميزانية هناك تحضر وفقا لهذا النظام قبل تنفيذها بأربعة عشر أو خمسة عشر شهرا ، ذلك أنه لما كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير فان الميزانية لا يمكن تحضيرها في ستة أو سبعة الشهور السابقة لها ، أى في بحر المدة من يونية أو يوليه إلى ديسمبر ، لأنها عادة مدة عطلة برلمانية وإدارية ، لهذا وجب أن تحضر الميزانية قبل هذه المدة ، وهى تحضر في فرنسا في الواقع من أكتوبر أو نوفمبر من العام الأسبق لسنة تنفيذها ، فالتنبؤ بالايرادات والمصروفات قبل وقوعها يمثل هذه المدة الطويلة يؤدى إلى أخطاء عديدة في التقدير إذ تحدث في بحر هذه المدة تغيرات كثيرة لم يحسب حسابها حين وضعت التقديرات ، فتكون النتيجة أن تنقلب الميزانية رأسا على عقب » (١) .

## المبحث الرابع في شكل مشروع الميزانية

ومشروع الميزانية — كسائر مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة إلى المجالس التشريعية — ينبغي أن يستهل بمذكرة إيضاحية وأن ترفق به الوثائق المؤيدة لتقديراته ، حتى يقف الشعب على حقيقة مالية الدولة من ناحية ، وحتى يقر البرلمان المشروع وهو على بينة من الأمر من ناحية أخرى.

### ففي فرنسا :

يستهل مشروع الميزانية بمذكرة إيضاحية *exposé des motifs* وهي من وضع وزير المالية، يعرض فيها المشروع على ضوء الأحداث الاقتصادية والمالية والاجتماعية الأخيرة التي أثرت في عناصره، محللا إياه، مع محاولة تبرير أرقامه وخاصة تلك التي تغاير ما يقابلها في الميزانية السابقة ، وكذلك الاصطلاحات المقترحة كالاصلاحات الضريبية . ثم أن مشروع الميزانية يقدم إلى البرلمان هناك مصحوبا بوثائق مؤيدة *documents justificatifs* وهي مجموعة من بيانات ومعلومات تقدمها الحكومة تأييدا لمشروعها ، وهي بيانات ومعلومات لا يتضمنها قانون الميزانية فلا تعتبر جزءا منه .

### وفي إنجلترا :

تقدم تقديرات المصروفات إلى البرلمان في أربعة مجلدات : مجلد خاص بالجيش وآخر بالأسطول وثالث للطيران ومجلد خاص بجميع المصالح المدنية. ويتولى عرض التقديرات الخاصة بالدفاع على مجلس العموم الوزراء

المختصون ، بينما يتولى ذلك السكرتير المالى لوزارة المالية بالنسبة لتقديرات المصالح المدنية . هذا وتتقدم وزارة المالية بالتقديرات النهائية إلى البرلمان مقسمة إلى أقسام أربعة: القسم الأول: required on accounts (مطلوب تحت الحساب) .

ويشمل ما تحتاجه الجهة من مبالغ لا تحتل التأخير في اقرارها ، والقسم الثانى Balance to complete خاص بالمبالغ المكتملة للاعتمادات ، والثالث خاص بجملة الاعتماد Total Net, Estimate ، ويوضح القسم الرابع التقدير المقابل الخاص بالسنة السابقة Last Year Estimate واستنادا إلى طبيعة هذا التقسيم يصرح البرلمان أولا بالمبالغ الواردة بالقسم الأول Required on account أى المطلوبة تحت الحساب - بقانون يطلق عليه هناك اسم Consolidated Fund Act - وذلك الى أن يتم اصدار القانون النهائى الذى يوضح بنود المصروفات وأرقامها ويبين المال الذى اعتمد لها بالتفصيل (١). ويطلق على هذا القانون هناك اسم Appropriation Act

وإذا انتهى مجلس العموم من مناقشة السياسة المالية العامة - اثر تلاوة خطاب الميزانية Budget Speech المشار إليه آنفا - ثم من مناقشة الاعتمادات ، صدر قانون Finance Act . يشمل الضرائب ويرخص بتحصيل الإيرادات ، وقانون Appropriation Act يرخص باستعمال الإيرادات على البنود الموضحة بالتقديرات (٢) .

### فى مصر :

وفى مصر يصدر وزير المالية والاقتصاد بيانا عن مشروع ميزانية الدولة ، وهو بيان من عمله الشخصى ، يتضمن عرضا عاما لمشروع

---

(١) فرج جبران - المرجع السابق ص ١٦

(٢) فرج جبران - المرجع السابق ص ٢٠



الميزانية ، بمثابة مذكرة ايضاحية لمشروع الحكومة . كما يضم طائفة من البيانات والمعلومات المؤيدة للمشروع أو متصلة به ، وهي كلها معلومات يقصد بها الايضاح والبيان . وشأنها شأن العرض العام لمشروع الميزانية السالف الذكر لا ترد في كيان المشروع ، فلا يتضمنها قانون الميزانية بمعنى أنها ليست جزءا منه . ففي العرض العام من البيان يبين وزير المالية السياسة العامة للحكومة في شأن الميزانية ، ثم يعرض أسسها في مذكرة موجزة مبينا كيف أنها تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترمى إليها سياسة الحكومة ، فيعرض لسياسة الحكومة الاتفاقية مبررا ما قد يقتضيه المشروع من زيادة المصروفات عن أرقام الميزانية الماضية . ثم يعرض لسياسة الحكومة في شأن الإيرادات موضحا الأسباب التي دعت إلى التعديلات بالنقص أو الزيادة في تقديرات بعض الموارد عما هي عليه في العام السابق ان حدث ذلك . ثم يعرض البيان في هذا العرض العام لتحليل تقديرات مصروفات الميزانية الجديدة على أساس طبيعة المصروفات المختلفة بغض النظر عن الترتيب الذي وردت به في كيان مشروع الميزانية ذاته ، فيبين جملة ما يقدر صرفه في مشروع الميزانية على الأمن الخارجى والداخلى ( التمثيل الخارجى - الدفاع - الأمن الداخلى - العدل ) على حدة ، وجملة ما يقدر صرفه للرخاء العام ( من صحى وثقافى واقتصادى ) على حدة ثم جملة ما يقدر لمصروفات الدين العام ومعاشات ومكافآت وخفض تكاليف المعيشة وغيرها من مصروفات غير اعتيادية ومنوعة وذلك على حدة . وأخيرا يتضمن العرض العام مذكرة ايضاحية قصيرة عن ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى المختلفة . وإلى جانب هذه المذكرة الايضاحية التي يتضمنها البيان يضم البيان معلومات وبيانات موضحة أو مؤيدة لمشروع الميزانية ، فهي من ناحية تتضمن عرضا سريعا للحالة الاقتصادية العالمية ، ثم عرضا بشىء من التفصيل للحالة الاقتصادية بمصر ، مع ابراز ما حققته الحكومة في هذا الميدان من جهود وما يتحقق في هذا الشأن عن طريق الميزانية الجديدة ، مدافعا عن سياسة

الحكومة الاقتصادية وآثار هذه السياسة — هذا فضلا عما يتضمنه البيان من جداول تفيض ببيانات تفيد من يريد أن يقف على الأحوال الاقتصادية والمالية العامة للدولة بمناسبة دراسته لمشروع الميزانية ، من ذلك أن البيان يتضمن جدولاً عن النقد المتداول خارج البنوك عن عدة سنوات سابقة على مشروع الميزانية ، وجدولاً مماثلاً عن ودائع البنوك وآخر عن وسائل الدفع ، وجدولاً للأرقام القياسية لأسعار الحملة ونفقات المعيشة ، وجدولاً مبيناً الميزان التجارى لمصر ، وجدولاً مبيناً للدخل القومى ، إلى غير ذلك من البيانات التى تصور إلى جانب مشروع الميزانية حالة البلاد الاقتصادية والمالية فى السنوات الأخيرة أو فى فترة اعداد مشروع الميزانية . وبيان وزير المالية والاقتصاد هذا بأجزائه المختلفة ليس جزءاً من كيان مشروع الميزانية فلا يتضمنه القانون الصادر بها .

أما كيان المشروع الذى يصدر به قانون الميزانية فيصبح ميزانية الدولة للسنة المالية المقبلة فهو مجلد ضخم يطوى ما يقارب الألف صفحة يعرض فى شكل قانون من قوانين الدولة فيصدر به قانون اصطلاح على تسميته قانون « بربط ميزانية الدولة للسنة المالية ... » ويتضمن هذا القانون مادتين رئيسيتين : الأولى تقرر ميزانية مصروفات الدولة للسنة المالية المقبلة بمبلغ معين موزع على الأبواب المختلفة المدرجة فى الجدول المرافق للقانون ، والثانية تقرر ميزانية إيرادات الدولة فى السنة المالية المقبلة بمبلغ معين حسب الجدول الخاص بها والمرافق لهذا القانون . ثم يشمل كيان الميزانية على : جدول ( حرف أ ) خاص بالمصروفات موزعة على أساس الوزارات والمصالح المختلفة ، وعلى أبواب أربعة : باب أول ماهيات وأجر ومرتبات ، باب ثان مصروفات عامة ، باب ثالث أعمال جديدة ، أبواب أخرى . وجدول ( حرف ب ) بالإيرادات على اختلافها من ضريبة وغير ضريبة . أما باقى المجلد فيتضمن تفصيلات عن مفردات الإيرادات والمصروفات .

هذا ويلحق بالميزانية العامة للدولة ميزانيات أخرى تصدر بها قوانين على شاكلة قانون ربط ميزانية الدولة : شأن القانون الذى يصدر بربط ميزانية معهد الإدارة العامة ، وذلك الذى يصدر باعتماد ميزانية المعهد القومى للبحوث الجنائية ، وكالذى يصدر بربط ميزانية الإذاعة المصرية ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مشروع الإصلاح الزراعى ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مجمع اللغة العربية ، وكالقانون الذى يصدر بربط ميزانية المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى ، وغير ذلك من الميزانيات الملحقه .

واليك نموذج للجداول المرافقة لقانون الميزانية : ( من قانون ربط ميزانية الدولة للسنة المالية ١٩٥٦ — ١٩٥٧ ) .

جدول حرف (أ)  
المصروفات

رقم	وصف	أبواب مصروفات المعالج				أبواب أخرى	للسنة ١٩٥٥ الجملة	للسنة ١٩٥٦
		باب ثالث أعمال جديدة	باب ثان مصروفات عامة	باب أول مهمات وأجر	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
٥٦	١	وزارة الخارجية						
	٢	وزارة المالية والاقتصاد						
	٣	الديوان العام						
	٤	مصلحة الأموال المقررة						
	٥	مصلحة الضرائب						
	٦	مصلحة الجمارك						
	٧	مصلحة الأملاك الأميرية						
	٨	مصلحة الاحصاء						
٧	٩	مصلحة سك النقود						
	١٠	المطبعة الأميرية						
ديوان الموظفين								

جدول حرف (ب)  
الإيرادات

باب	وصف	محصلات				نقص	زيادة	ميزانية سنة ١٩٥٥	ميزانية سنة ١٩٥٦
		سنة ١٩٥١	سنة ١٩٥٢	سنة ١٩٥٣	سنة ١٩٥٤				
١	الضرائب العقارية								
٢	ضرائب الثروة المنقولة والعمل								
٣	.....								
	.....								
	إيرادات السكك الحديدية								
٤	.....								

## وفي تفصيل الإيرادات

### الإيرادات

باب ١ - الضرائب العقارية	ميزانية سنة ١٩٥٦	ميزانية سنة ١٩٥٥	متحصلات	متحصلات
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١ - أموال الأطنان				
٢ - الضريبة الإضافية المفروضة بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالإصلاح الزراعى				
٣ - عوائد الأملاك				
ضريبة الدفاع				

### مفردات أموال الأطنان وعوائد الأملاك

الأقاليم والمحافظات	ربط ميزانية سنة ١٩٥٦		ربط ميزانية سنة ١٩٥٥		متحصلات سنة ١٩٥٤		متحصلات سنة ١٩٥٣	
	أموال الأطنان	عوائد الأملاك	أموال الأطنان	عوائد الأملاك	أموال الأطنان	عوائد الأملاك	أموال الأطنان	عوائد الأملاك
الأقاليم	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
القليوبية								
المنوفية								
البحيرة								
.....								
.....								
.....								
المحافظات								
القاهرة								
الاسكندرية								
.....								
.....								



باب ٢ - ضرائب الثروة المنقولة والعمل	ميزانية سنة ١٩٥٦	ميزانية سنة ١٩٥٥	متحصلات سنة ١٩٥٤	متحصلات سنة ١٩٥٣
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١ - الضريبة على ايراد رؤوس الأموال المنقولة				
٢ - الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية				
٣ - الضريبة على كسب العمل				
٤ - الضريبة على المهن الحرة				
ضريبة الدفاع				
باب ٢ -				

## وفي تفصيل المصروفات

### المصروفات

قسم ١ - رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء

جنيه  
باب ١  
باب ٢  
باب ٣

١ - قيمة الاعتمادات

مقارنة الاعتمادات	تقديرات سنة		زيادة	تخفيض	المنصرف في سنة			
	١٩٥٦	١٩٥٥			١٩٥٤	١٩٥٣	١٩٥٢	١٩٥١
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
باب ١ - ماهيات وأجر ومرتبات								
باب ٢ - مصروفات عامة								
باب ٣ - أعمال جديدة								
الجملة								

٢ - ملخص المصروفات

	باب ١ ماهيات وأجر وسرقات		باب ٢ مصروفات عامة		باب ٣ أعمال جديدة		الجملة	
	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٥
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
فصل ١ - رئاسة الجمهورية								
فصل ٢ - مجلس الوزراء								
الجملة								

٣ - توزيع المصروفات بندا بندا

يمسك هذا الحساب تحت العنوانات الآتية :

فصل أول - رئاسة الجمهورية	تقديرات سنة		نوع المصروفات	نوع المصروفات	المنصرف في سنة			
	١٩٥٦	١٩٥٥			١٩٥٤	١٩٥٣	١٩٥٢	١٩٥١
باب ١	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
بند ١ - ماهيات وأجر ومرتبات								
باب ٢								
بند ٢ - مصروفات انتقال وبدل سفر ونقل								
بند ٣ - كساء وملابس وتجهيزات								
بند ٤ - توريدات عمومية								
بند ٥ -								
بند ٦ - الخ .								
باب ٣								
بند ١٥ - أعمال جديدة								
فصل ٢ - مجلس الوزراء								
باب ١								
بند ١٦ - ماهيات وأجر ومرتبات								
باب ٢								
بند ١٧ - مصروفات انتقال وبدل سفر								
بند ١٨ - الخ								
.....								
بند ٣ - أعمال جديدة								

## فصل ١ - رئاسة الجمهورية

[illegible]





وهكذا تتقدم الحكومة فى صدد اعداد الميزانية ببيان لوزير المالية عن مشروع ميزانية الدولة وبكيان المشروع الذى يتخذ شكل قانون يتضمن - كما أشرنا من قبل - مادتين ( فى قانون ربط ميزانية السنة المالية ١٩٥٦ - ١٩٥٧ ) ، تقدر واحدة منها مجموعة مصروفات الدولة للسنة المالية المقبلة بمبلغ موزع على الأبواب المختلفة المدرجة بمجدول مرافق للقانون ( الجدول حرف أ ) ، وتقدر المادة الثانية مجموع إيرادات الدولة لتلك السنة بمبلغ حسب الجدول الخاص بذلك والمرافق للقانون ( الجدول حرف ب ) . ثم يأتى بعد ذلك الجدولان حرف ( أ ) وحرف ( ب ) وهما جزء مكمل لقانون الميزانية ، على عكس بيان وزير المالية والاقتصاد بما يتضمنه من مذكرة إيضاحية للميزانية ومن بيانات ومعلومات أخرى فانه لا يدخل فى كيان المشروع ولا يعتبر جزءا منه ، ومن ثم لا يعتبر مكملًا لقانون الميزانية . والجدولان حرف ( أ ) وحرف ( ب ) هما ملخص صغير - كما يبدو من النموذج السالف - للإيرادات والمصروفات ، يأتى تفصيله تفصيلا دقيقا فى مئات من الصفحات - وخاصة بالنسبة للمصروفات - تلى الجدولين .

هذا وقد أحال دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى شأن طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة إلى التشريع العادى ، فقضى فى مادته ١٠٠ بأن « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة ... » . ولذلك فانه بات منتظرا صدور قانون فى هذا الشأن .



# الفرع الثاني في سيادة المجالس النيابية في شأن اعتماد الميزانية

## المبحث الاول في ميزانية الدولة ونظام الحكم

### نبذة تاريخية :

الواقع أن نظام الميزانية الحديثة قد نشأ نشأة سياسية صرفة ، فلقد ارتبط هذا النظام منذ مولده بنظام الحكم . بل أن النظام البرلماني ذاته قد نشأ في إنجلترا وليد النظام المالي هناك ثم تطور قابعا في ظل هذا النظام . وعلى وجه العموم فإن تطور نظام الحكم في أغلب البلاد العريقة في الدستورية كان يأتي في أغلب الأحيان نتيجة لأزمة مالية معينة تؤدي إلى نقل اختصاص مالي من هيئة حاكمة إلى هيئة حاكمة أخرى ، ولقد كان ذلك حال النظام البرلماني فقد نشأ في إنجلترا وتطور فيها وليد مشاكل مالية صرفة ، كان من شأنها أن جعلت الكلمة الأخيرة في المسائل المالية للبرلمان ، وكذلك الحال في فرنسا فقد تفجرت ثورتها الكبرى عام ١٧٨٩ عن مشاكل مالية مما دعى رجال الثورة إلى العناية منذ البداية بأمر ميزانية الدولة فأرسوا في نظامها حجر الأساس عندما أعلنت الجمعية التأسيسية في ١٧ يونيو من تلك السنة . « أنه لا ضريبة إلا إذا أقرتها الجمعية اقرارا صريحا بملىء حريتها » (١) ومنذ ذلك الحين والحرية السياسية هناك مرتبطة بهذا المبدأ .

(1) Aucune levée d'impôts ne pourra avoir lieu que formellement et littéralement accordée par l'assemblée ».

## في إنجلترا :

كانت نقطة البداية في تطور نظام الحكم الانجليزي الوسيط نحو النظام البرلماني هي تلك الفكرة القائلة بأنه ينبغي لفرض الضريبة الحصول على موافقة ممثلي المكلفين بأدائها . لقد كان من شأن النظام المالي الذي استقر طول العصر الوسيط في إنجلترا أن يساهم الملك بايراد أملاكه الخاصة في مصروفات المملكة وكان لابد للملك - إذا ما اقتضت الحالة جبايات معينة لاعتبارات عارضة - من أن يحصل على رضا ممثلي المكلفين بذلك . عدا أن زيادة الانفاق الحكومي على مر الزمان نتيجة لتطور وظيفة الدولة مع بقاء ايراد التاج على حالة كان من شأنه أن أكثر الملك من الالتجاء إلى الضريبة ومما دفعه إلى أن يجد في التحايل على قاعدة موافقة ممثلي المكلفين أو إلى العبث بها ، ولقد كان من جراء ذلك أن أعلنت « وثيقة اعلان الحقوق Petition of Rights » عام ١٦٢٨ - بعبارة قاطعة - عدم شرعية أية ضريبة مباشرة تفرض بغير تصريح من البرلمان ، وأن تضمنت وثيقة « دستور الحقوق Bills of Rights » سنة ١٦٨٨ - ١٦٨٩ تحريما عاما لأية جباية نقدية تجبي لحساب التاج أو لاستعماله الا في الحدود التي يقرها البرلمان ، هكذا ارتبط هذا المبدأ الرئيسي من مبادئ نظام ميزانية الدولة الحديث - وهو أن أضحي للبرلمان القول الأخير في فرض الضرائب - بنظام الحكم ووضع عن هذا الطريق حجر الأساس في ذلك النظام .

هذا وقد نشأ البرلمان الانجليزي وتطور كيانه في خدمة ذلك المبدأ ، ذلك بأنه من بعد الميثاق الأعظم Magna Charta الذي أجبر الملك جون على التوقيع عليه سنة ١٢١٥ وجهود الانجليز تتجه نحو المحافظة على حرياتهم عن طريق برلمان يمثلهم لا يجوز للملك أن يقرر الضرائب الا بموافقته . لأنه إذا كان ثمة برلمان يستطيع أن يرفض طلب الملك لاعتمادات مالية جديدة لكان ذلك سلاحا ناجحا يشهره البرلمان في وجه الملك كلما حدثته نفسه في

التعدى على حريات الشعب ولم تلك طبقة العامة ممثلة في بادىء الأمر في هذا البرلمان وإنما كانت عضويته مقصورة على الأشراف « اللوردات » ولما رفض أغنياء العامة المساهمة في نفقات الدولة بسبب عدم اشتراكهم في الاشراف عليها ، وأصرروا على عدم دفع الضرائب الا إذا اشتركوا في تقريرها سمح لهم بدخول البرلمان ، فكان مجلس العموم الذى صار شأنه يزداد شيئا فشيئا حتى تخطى شأن مجلس اللوردات وخاصة بصدد المسائل المالية على ما سنرى .

غير أنه من ناحية أخرى ظل التاج زمنا طويلا حرا في استعمال حصيلة هذا المورد الضريبي من غير أن يكون لمثلئى المكلفين رقابة عليه في ذلك . ولكن البرلمان دأب بعد ذلك على تعليق موافقته عند فرض ضرائب جديدة على معرفته - قبل التصويت عليها - لمصير حصيلتها ، وهو أمر أدى إلى ما جرى عليه العمل هناك تحت اسم *clauses of appropriation* منذ القرن الرابع عشر ، ثم استقر شأنه منذ عام ١٦٦٥ على وجه الخصوص .

ولقد راحت رقابة البرلمان تمتد شيئا فشيئا لتشمل المصروفات الحربية والبحرية ومصروفات المرافق العامة المدنية فلم يعد يفلت منها الا مصروفات البيت المالك من حيث دقائقها على الأقل .

ثم أن نظام الميزانية اكتملت عناصره في انجلترا فنشأت قاعدة الدورية وخاصة سنوية الميزانية فقد جرى البرلمان منذ عام ١٦٨٩ على أنه يعين في *the clause of appropriation* ان اجازته للانفاق ليست الا لعام واحد . ومع ذلك فان سنوية الميزانية هناك حتى يومنا هذا ناقصة ، فلا تزال ثمة مصروفات يكتفى بشأنها باستئذان البرلمان مرة واحدة لتحرى مستمرة فلا يرجع إليه بشأنها في كل عام (*charges on The consolidated fund*) وذلك هو الحال بالنسبة للايرادات أيضا فمناقشة البرلمان الانجليزى لها



سنويا لا يتضمنها جميعا ، فثمة ضرائب إذن البرلمان في شأنها مستمر الأثر لمدى حياة الملك فلا يعاد استثنائه في شأنها كل سنة وثمة ضرائب أخرى ينبغي استئذان البرلمان سنويا في جبايتها .

وهكذا استقر النظام البرلماني في إنجلترا على نقل السيادة في المسائل المالية من السلطة التنفيذية إلى البرلمان الذي يتولى التشريع ، فلا تنفذ مشروعات الحكومة بشأنها إلا إذا أقرها البرلمان .

### في فرنسا :

وكان مبدأ رضا الممولين بالضريبة هو القاعدة في فرنسا القديمة حتى نهاية القرن الرابع عشر ، ولكن هذا المبدأ القديم صار شأنه يضعف شيئا فشيئا تبعا لتطور النظام السياسي نحو نظام الحكم الملكي المطلق ، لقد راح ذلك المبدأ ينكمش فاسحا المجال لحق الملك في فرض الضرائب على رعاياه دون أن يعبا بموافقتهم ، لقد كان الملوك في بادىء الأمر يدعون مجلس طبقات الأمة Les Etats Généraux للحصول على موافقته كلما أرادوا انشاء ضرائب جديدة وذلك بوصفه ممثلا للمولين ، ولكن سحب الاتجاه نحو الحكم المطلق تنكر الملوك شيئا فشيئا لهذا المبدأ حتى إذا ما جاء فرانسوا الأول نراه ينشئ الضرائب دون أن يدعو مجلس طبقات الأمة ليحصل على موافقته . وفي عهد شارل الرابع وهنرى الثالث نرى الأصوات ترتفع بطلب استرداد حق المولين في الرضا بالضريبة ولكن دون جدوى . ثم طال الأمد على عبث الملوك بقاعدة وجوب الحصول على رضا ممثلى المولين بالضريبة حتى إذا ما تولى هنرى الرابع العرش كان حق المولين القديم قد أضحي في حكم الساقط من جراء عدم الاستعمال .

ولقد ظلت الحال على هذا الوضع حتى إذا ما قامت الثورة الفرنسية الكبرى بعث المبدأ القديم من رقاده اذ أعلنت الجمعية التأسيسية في ١٧ يونيو

سنة ١٧٨٩ تعليق انشاء الضرائب على موافقة ممثلى الأمة على نحو ما أسلفنا ،  
فربطت بذلك بين نظام الحكم الديمقراطي الجديد وبين نظام ميزانية الدولة ،  
على أساس جعل الكلمة الأخيرة فى شأن موردتها الرئيسى للأمة صاحبة  
السيادة تقولها عن طريق ممثليها .

ولقد تضمنت وثيقة اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادرة فى ٢٧  
أغسطس سنة ١٧٨٩ والتي أصبحت جزءا من دستور سنة ١٨٩١ « أن  
للمواطنين الحق فى أن يقرروا بأنفسهم أو بواسطة ممثلين لهم ضرورة الضريبة  
العامة وأن يوافقوا على فرضها بحرية وأن يراقبوا انفاق حصيلتها وأن يحددوا  
قدرها ووعاءها وكيفية تحصيلها ومدتها » ( م ١٤ ) . فكان ذلك بمثابة ارساء  
حجر الأساس فى نظام ميزانية الدولة الحديث هناك ، ذلك بأن هذا النص  
يكون قد فوض الهيئة التشريعية تفويضا مطلقا فى سلطة تحديد النفقات  
والايرادات العامة وقرر دورية الميزانية .

وجملة القول قد سود المجلس النيابى على الحكومة فى شأن ميزانية الدولة .

### فى مصر :

نشأ نظام الميزانية الحديث وتطور تبعا لنشأة النظام النيابى وتطوره  
فيها فلما حاول اسماعيل تعطيل الحياة النيابية على تواضعها انعقدت فى اليوم  
الثانى من شهر ابريل عام ١٨٧٩ « جمعية وطنية » من العلماء والأعيان والنواب  
الأحرار ووضعت لائحة وطنية تتضمن من بين ما تتضمن المطالبة بتعديل  
نظام مجلس شورى النواب ، وتنفيذا لطلبات الأمة وضعت الحكومة  
( وزارة شريف باشا ) لائحة أساسية جديدة للمجلس تخوله اختصاصات  
واسعة وتحرم على الحكومة فرض الضرائب من أى نوع كانت الا بموافقته ،  
ولكن هذه اللائحة لم تقدر لها الحياة فقد عزل اسماعيل وتعطلت الحياة  
النيابية قبل اصدارها . ولما أعيدت الحياة النيابية واجتمع مجلس شورى

النواب سنة ١٨٨١ ( في ٢٦ ديسمبر ) وضع دستور جديد صدر بمرسوم في ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ أى في عهد الحكومة العراقية ( حكومة الثورة ) مقررًا مبدأ المسئولية الوزارية ومعلنًا مبدأ عدم جواز فرض ضرائب جديدة أيا كان شكلها الا بقانون يصدق عليه من مجلس النواب ( م ٣٠ ) . ولقد استقر الأمر من بعد ذلك لهذا المبدأ فكان موضع التطبيق حتى في ظل الاحتلال البريطاني ، فحول نظام عام ١٨٨٣ الجمعية العمومية حق تقرير الضرائب وتعديلها ، وكذلك في نظام عام ١٩١٣ فقد حولت الجمعية التشريعية نفس الحق . ولقد جاء دستور سنة ١٩٢٣ المصرى مقررًا مبدأ وجوب الحصول على موافقة ممثلى الأمة لانشاء الضرائب الجديدة بشكل نهائى وذلك في مادته ١٣٤ التى قضت بأنه لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها ولا الغاؤها الا بقانون . وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ الحالى فقد قضى في مادته ٩٤ بأن انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون .

ومن ناحية أخرى فقد كانت ميزانية إيرادات الحكومة ومصرفاتها تعرض على مجلس شورى القوانين ثم على الجمعية التشريعية المشار إليها آنفا ولكن دون أن يكون لأيهما رأى قطعى فيها ، فقد كان لكل منهما أن يبدى رغباته بشأنها ، كما لم يكن لهما ابداء الرأى فيما التزمت به الحكومة بقانون التصفية أو بمعاهدات دولية . وقد كان لابد من انتظار دستور سنة ١٩٢٣ لى تستكمل الهيئة النيابية سيادتها في شأن ميزانية الدولة . فلقد سجلت المادة ١٣٨ من ذلك الدستور عناصر الميزانية الحديثة مكتملة على نحو ما استقرت في النظم الغربية فنصت على أن الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصرفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، والسنة المالية يعينها القانون وتقر الميزانية بابا بابا . وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ الحالى فقد سود مجلس الأمة في شأن اعتماد الميزانية إذ جاء في مادته ١٠١ أنه يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة

على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده ،  
وتقرر الميزانية باباً باباً .

ولقد كان من جراء ذلك كله أن أصبح اعتماد الهيئة النيابية لميزانية الدولة من مقتضيات نظام الميزانية الحديث وحتى بات راسخاً في الأذهان كمبدأ أساسي من مبادئ القانون العام أن ميزانية الدولة عمل تشريعي من حيث شكله على الأقل فلا يتم اعتمادها الا عن طريق الهيئة التي تتولى التشريع داخل الدولة . ففي فرنسا عندما تجمعت السلطات عام ١٩٤٠ لحكومة فيشي لتحكم بغير برلمان إلى جانبها لم يكن هناك بد من الحرص على الالتجاء إلى الأسلوب التشريعي لإقرار ميزانية الدولة فكانت تقرر بقانون لا بمرسوم . وتلك هي حالة مصر في فترة الانتقال الأخيرة حيث اقضت مصلحة الوطن العليا العدول اثر ثورة ٢٣ يولييه عن النظام النيابي إلى حين .





## المبحث الثاني في حكمة تسويد البرلمان في شأن الميزانية (الوظيفة السياسية للميزانية)

ولقد قصد باختصاص المجالس النيابية باعتماد ميزانية الدولة أن يكون لهذه المجالس السيطرة على السلطة التنفيذية لا في الشؤون المالية فحسب وإنما في السياسية أيضا .

١ - فالبرلمان إذ يفحص مشروع ميزانية الدولة الذي أعدته الحكومة يستطيع أن يقف على سياستها وبرامجها في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى أساليبها الإدارية ومن ثم يستطيع أن يناقشها وينقدها .

٢ - وإذا كان للبرلمان في هذا الشأن أن يعدل في الاعتمادات التي وردت في مشروع الحكومة أو أن يرفض بعضها أو كلها فان مباشرته لهذا الحق يؤدي سياسيا في ظل النظام البرلماني إلى وجوب استقالة الوزارة ، لأنه ينطوي حتما في الحالة الأخيرة خاصة على معنى زعزعة ثقة البرلمان بالحكومة . ففي إنجلترا تخفيض البرلمان لأي اعتماد في مشروع الحكومة تأباه وتعارضه يعتبر من قبيل تبرير عدم الثقة بالوزارة ومن ثم ينبغي عليها أن تستقيل .

وهذا ما جرى عليه العمل في فرنسا فرفض البرلمان لاعتمادات واردة في مشروع الحكومة أن يحملها على العدول عن سياسة اقتصادية استقالة الوزارة أو اقالمتها أو قد يؤدي إلى حل المجلس النيابي الحائز حله حلا للخلاف القائم بين الوزارة والبرلمان .

٣ — هذا فضلا عن أن البرلمان يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة أن يحملها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة نتيجة لعدم تمكينها من المال اللازم لتنفيذه ، كما يستطيع البرلمان أن يحمل الحكومة على تنفيذ برنامج اقتصادى أو سياسى أو اجتماعى معين ان هو أدرج في مشروع الميزانية عند مناقشته اياها اعتمادا خاصا به .

### مردى سلطة المجالس النيابية في شأنه الميزانية :

ولهذه الاعتبارات السياسية كان حق المجالس النيابية في اعتماد ميزانية الدولة مطلقا في أغلب الدساتير الديمقراطية . فسلطة البرلمان الانجليزى في هذا الشأن حال سلطته في التشريع عامة مطلقة لا قيد عليها ، ان البرلمان الانجليزى كما يقولون يستطيع أن يبرم كل أمر الا أن يجعل من الرجل امرأة والمرأة رجلا . ذلك بأن الشعب الانجليزى يرى في برلمانه مثلا صادقا له ولا يتصور احتمال عسفه في استعمال سلطاته تعسفا يستحق أن يتخذ له الحيلة .

وكذلك الحال في فرنسا فهي لا تعرف قيودا دستورية ترد على حق البرلمان فيما نحن بصددده إلا ذلك القيد النظرى الذى يقول به فريق من الفقهاء الفرنسيين والذى يستند إلى اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر هناك سنة ١٧٨٩ والقاضى بوجوب امتثال البرلمان لمبدأ المساواة في الضرائب . ان حق البرلمان الفرنسى في تقرير الضرائب مقيد في نظر هذا الفريق بهذا المبدأ فينبغى على البرلمان التزامه فيما يقره من قوانين ضريبية والا جاءت قوانينه في هذا الشأن غير دستورية . على أساس أن اعلان حقوق الانسان والمواطن الآنف الذكر يعتبر ديباجة لشتى الدساتير الفرنسية التي صدرت من بعده فهو جزء منها . وهذا القيد لا ترى الكثرة فيه هناك الا مجرد قاعدة من قواعد الأدب السياسى التي ينبغى على البرلمان أن يراعيها بوصفها هذا دون أن تكون مفروضة عليه كقيد دستورى يرد على حقه في اقرار هذه

القوانين . ولقد أثر هذا القيد بمناسبة التفكير في الأخذ بنظام التصاعد في سعر الضريبة وبمناسبة تقرير نصاب الاعفاء من الضرائب مراعاة للحد الأدنى للمعيشة على أساس أن في كل من الأمرين مجافاة لمبدأ دستوري هو مبدأ المساواة في الضرائب ذلك المبدأ الذي قضى به اعلان حقوق الانسان والمواطن . عدا أن هذا القيد في فرنسا حتى لو سلمنا بوجوده كقيد دستوري لا يؤدي إلى نتائج عملية ، ذلك لكون المساواة مسألة نسبية ليست لها قواعد ثابتة ذات جزاء يكفل نفاذها بوصفها قواعد دستورية ، إذ ليس للمحاكم الفرنسية أن تمتنع عن تطبيق قانون بحجة أنه مخالف لمبدأ المساواة في الضرائب .

وكذلك قال فريق من الفقهاء الفرنسيين بأن البرلمان ملتزم بما أقره من قوانين تعفى فوائد سندات الدين العام من الضرائب فلا يملك اقرار قانون جديد يلغى هذا الاعفاء ، ولا فرق في ذلك بين البرلمان الذي أقر قانون الاعفاء وبين البرلمانات اللاحقة . ولقد استند هذا الفريق تأييدا لرأيه إلى وجوب احترام البرلمان لما يبرمه من تعهدات . عدا أن الرأي الغالب هناك لا يرى مانعا من أن يقر البرلمان الغاء هذا الاعفاء . ذلك بأنه إذا لم يكن للبرلمان الحالي أن يفرض على الأجيال التالية أمرا ما بنص قانوني - فالهيئات التشريعية التالية تملك على الدوام تعديله والغاءه - فانه من باب أولى لا يملك فرض ذلك الأمر بحكم تعاقدى . وهكذا ليس في فرنسا - عند الفريق الغالب من الفقهاء - ما يقيد حق البرلمان في تقرير الضرائب من الناحية السياسية أو القانونية .

ولكن ثمة دساتير ديمقراطية تفرض على البرلمان قيودا في هذا الشأن وهذا حال دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودساتير بعض دويلاتها . ان دستور الاتحاد يقضى ( م ٨ ) بأن قوانين الضرائب يجب أن تهدف إلى سداد الدين العام وإلى الدفاع المشترك وإلى الرخاء العام للولايات المتحدة . واستنادا إلى ذلك النص يعتبر التشريع الذي يفرض ضريبة تهدف إلى غير

هذه الأغراض غير دستورية ومن ثم يجوز للمحاكم أن تمتنع عن تطبيقه بما لها من رقابة على دستورية القوانين ، كما يقضى هذا الدستور بوجوب التزام المساواة في الأعباء التي تفرضها قوانين الضرائب ، على أن القضاء هناك مستقر على الاعتراف للبرلمان بحق مطلق في تقرير عناصر هذه المساواة فليس أمرها من شأن المحاكم ، اللهم إلا إذا قصد البرلمان بالتشريع الضريبي مصادرة أموال بعض المواطنين ، ويكون بذلك قد انحرف في استعمال سلطته . هذا فضلا عما تتضمنه دساتير بعض الدويلات من أحكام تفصيلية متعلقة بمبدأ المساواة هذا أو من نصوص تحرم فرض ضرائب تهدف إلى إعانة مشروعات خاصة كمشروعات السكك الحديدية أو الانفاق على التعليم الابتدائي بغير اللغة الانجليزية . ومراعاة البرلمانات هناك لهذه الأحكام الدستورية تخضع لرقابة المحاكم فهي تقضى بعدم دستورية كل تشريع ضريبي يصدر مخالفا لتلك الأحكام .

وفي مصر كان دستور سنة ١٩٢٣ يقضى في مادته ١٥٤ بـ « ألا » يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق في مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية » .

وما من شك في أن هذا النص كان يعنى تقييد سلطة شتى الهيئات الحاكمة التي نظمها هذا الدستور ( ومن بينها البرلمان ) بصدد الأمور الواردة به ، ومن ثم كان لا يجوز للبرلمان فيما نحن بصدد أن يقر ضريبة في انشائها اخلال بتعهد كانت مصر قد قطعتة على نفسها لصالح دولة أجنبية أو مساس بما كان للأجانب من الحقوق في مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية أو بمقتضى العرف . وهذا النص الدستوري جاء مؤيدا — فيما نحن فيه — لذلك القيد القديم الذي كان يحق بسيادة مصر في مظهرها التشريعي والقضائي بما في ذلك حق انشاء الضرائب ، وذلك لصالح رعايا

الدول الممتازة ، فأقر هذا القيد القديم فجعل منه مبدأ دستوريا مقيدا لسلطة البرلمان في هذا الشأن . عدا أن أحدا لم يفكر في رد هذا القيد إلى المبدأ القائل بوجوب الحصول على رضا الممولين بالضريبة ، إذ مادام أن الأجانب ليسوا ممثلين في البرلمان فانه لا ضريبة تفرض عليهم عن طريقه وحده وإنما ينبغى الحصول على رضاهم بها من خلال موافقة الدول التابعين لها . ذلك بأن مبدأ رضا الممولين عن طريق ممثليهم هو مبدأ نظام الحكم النيابي يتبع داخل هذا النظام وتتكون عناصره على ضوءه . ونظام الحكم النيابي يقوم على اسناد وظائف الدولة إلى مجالس تتألف من مواطنين يعينهم مواطنون عن طريق الانتخاب .

وبخلص من ذلك أن هذا القيد الدستوري لم يك المقصود به الحرص على التمسك بمبدأ رضا الممولين أو ممثليهم وإنما قصد به تأييد نظام الامتيازات الأجنبية الذي ظل في ميدان التشريع الضريبي يقيد حق البرلمان في اقرار قوانين الضرائب بالنسبة للأجانب الممتازين إلى أن تم الغاء ذلك النظام .

لقد كان هذا النظام ينكر على الشارع المصري من قبل دستور سنة ١٩٢٣ حقه المطلق في فرض المباشرة على الأجانب ، مقيدا اياه برضا الدول الأجنبية . ثم جاء ذلك النص الدستوري ( م ١٥٤ ) مؤيدا لهذا القيد فأورده على سلطة الشارع الحديدي أي البرلمان ، ولقد كان من جراء ذلك أن ظل متعذرا على الشارع المصري الحديدي انشاء أية ضريبة مباشرة غير تلك التي كانت قد لاقت قبول الدول الأجنبية من قبل لصعوبة الحصول على هذا القبول من جهة وتحقيقا للمساواة بين الوطنيين والأجانب من جهة أخرى ، ولقد ظل الحال على هذا النحو إلى أن تم الغاء الامتيازات الأجنبية بمقتضى اتفاق منثرو في ٨ مايو سنة ١٩٣٧ .

ومن ناحية أخرى فقد كانت المادة ١٤١ من ذلك الدستور تقضى صراحة بأن « اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر في هذا الشأن وكذلك الحال في كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولي » .



وهكذا يسيطر البرلمان ماليا وسياسيا على الحكومة ويتسلط عليها عن طريق حقه المطلق في اعتماد ميزانية الدولة . عدا أن ذلك المبدأ الراسخ قد بدأت أركانه تتزعزع في السنوات الأخيرة في بعض البلاد الديمقراطية وخاصة فان نتيجة لما ثبت للبرلمانات نفسها من عجزها الفنى فى شئون مالية الدولة . ذلك بأن أصبحت هذه الشئون معقدة متباينة النواحي تتطلب ممن يتولى مناقشتها الماما بكثير من العلوم كالعلوم الاقتصادية والقانونية وهو أمر يندر توفره لدى النائب العادى .

ومن ناحية أخرى فان عجز البرلمانات السياسى نتيجة لتضارب مصالح الطبقات الاجتماعية الممثلة داخلها - وهو أمر يزداد خطره يوما بعد يوم - قد أدى بالاضافة إلى الاعتبار السابق بالمجالس النيابية إلى التخلي عن سلطاتها فى الشئون المالية بالذات شيئا فشيئا للسلطة التنفيذية .

لقد كان من شأن هذه الاعتبارات أن لحأ البرلمان الفرنسى فى مناسبات عدة فى السنوات الأخيرة إلى تفويض سلطاته المالية إلى الحكومة نازلا عن سيادته فيما نحن بصددده لحسابها . وبمقتضى تشريعات حملت اسم قوانين التأهيل أو السلطات المطلقة «Lois d'habilitation ou de pleins pouvoirs» أضحي للحكومة سلطة تحقيق اصلاحات معينة فى هذا الشأن ، وذلك بمراسيم نافذة دون ما حاجة إلى انتظار تصديق تشريعى لاحق . ومنذ صدور قانون الاصلاح الضريبي فى ٦ يوليو عام ١٩٣٤ والقوانين التى تخول سلطات خاصة للحكومة فى شئون الضرائب على وجه الخصوص يتزايد عددها تزايداً مطرداً . ولعل أعظم هذه القوانين سخاء فى هذا الشأن هى تلك التى صدرت فى ١٧ أغسطس و ٢٤ سبتمبر عام ١٩٤٨ فقد كانت أكرمها فى تحويل تلك السلطات للحكومة . لقد جرت القوانين المالية ( Les lois de finances ) أخيراً على تحويل الحكومة سلطات واسعة فى هذا الشأن . ومن ذلك أن القانون المالى الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٩٥٣ جاء متضمناً أكثر من أربعة أحكام ترخص للحكومة تعديل التشريع الضريبي بمراسيم تصدرها .

## المبحث الثالث

في

### مدى تفاوت سلطة مجلسي البرلمان في شأن اعتماد الميزانية

وثمة مسألة جدية بأن نعرض لها ، هي مسألة مدى اختصاص كل من مجلسي البرلمان في شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة ، وذلك حيث يتكون البرلمان من مجلسين .

تتباين الحلول في شأن التسوية بين مجلسي البرلمان ، أو التفريق بينهما ، بجعل الصدارة لأحدهما على الآخر فيما يتعلق باعتماد الميزانية ، من دولة إلى دولة حسب نظمها الدستورية وظروفها التاريخية . على أن الغالب في النظم الدستورية المعاصرة التي تأخذ بنظام المجلسين ، أنها وإن ساوت بين مجلسي البرلمان فيما يتعلق بالتشريع عامة ميزت بينهما في شأن المسائل المالية ، بأن جعلت الصدارة بصدد التشريع فيها للمجلس الأدنى على المجلس الأعلى ، وذلك استنادا إلى أن المجلس الأدنى يعتبر بحكم تكوينه أصدق تمثيلا للأمة عن المجلس الأعلى . بل أن ثمة بلاد ذهبت في هذا الشأن إلى أبعد من مجرد أولوية المجلس الأدنى فيما نحن بصددده على النحو الذي سنوضحه فيما يلي :

#### في إنجلترا :

في إنجلترا ، يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس أدنى مجلس العموم وهو مجلس شعبي بحكم تكوينه : ومجلس أعلى ، مجلس اللوردات ، وهو مجلس أوتقراطي بحكم تكوينه . واستنادا إلى هذا التكوين . كان مجلس اللوردات قد فقد منذ زمن بعيد حقه في اقتراح القوانين المالية وتعديلها ،

فاقتصر هذا الحق على مجلس العموم الذى نزل عن ممارسة حقه هذا منذ القرن الثامن عشر ، فأصبح بذلك اقتراح القوانين المالية من اختصاص الحكومة وحدها - على ما أشرنا من قبل - وعلى أن يظل للمجلس حق التعديل فى اقتراحات الحكومة فى هذا الصدد . وبذلك لم يبق لمجلس اللوردات فى شأن القوانين المالية بما فى ذلك الميزانية من اختصاص تشريعى الا حق الموافقة على هذه القوانين أو رفضها ، فلا تصبح نافذة الا إذا أقرها مجلس اللوردات شأنها فى ذلك شأن القوانين العادية ( غير المالية ) . عدا أنه على الرغم من ذلك بدأت حملة شديدة فى أواخر القرن التاسع عشر ضد سلطات مجلس اللوردات ، أدت فى سنة ١٩١١ إلى تقييدها ، بأن فقد هذا المجلس ما كان محتفظا به من حق الموافقة على القوانين المالية أو رفضها . كما أصبح حقه بالنسبة للقوانين الأخرى قاصرا على مجرد الاعتراض التوقيفى . لقد صدر قانون فى ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ المعروف فى إنجلترا باسم The Parliament Act ، قضى فى هذا الشأن - من بين ما قضى به - بأن مشروعات القوانين المالية Money Bills يصادق عليها الملك وتصبح نافذة على الرغم من معارضة مجلس اللوردات ، إذا لم يوافق عليها هذا المجلس فى ظرف شهر من إرسالها إليه من مجلس العموم . وبذلك يكون مجلس اللوردات قد فقد اختصاصه المالى ، فلا تعرض عليه القوانين المالية الا استكمالا للشكل فحسب . هذا فضلا عن أن القانون المشار إليه قد جعل حق الفصل فيما إذا كان مشروع القانون المعروض على البرلمان مشروعا ماليا أم مشروعا عاديا ، لرئيس مجلس العموم بمعاونة عضوين من أعضاء هذا المجلس (١) . وهذه سلطة على جانب من الخطورة فيما نحن بصددده. لقد جعلت بحق السيادة فى المسائل المالية لمجلس العموم وحده .

---

(١) راجع فى تفصيل التطور التاريخى لهذه المسألة الدستورية ، وحيد رافت ووايت ابراهيم - المرجع السابق ص ٢١٤ وما بعدها .

## في فرنسا :

وفي فرنسا كان دستور سنة ١٨٧٥ ( دستور الجمهورية الثالثة ) يقضى بأن « لمجلس الشيوخ ومجلس النواب على السواء حق اقتراح القوانين وإقرارها ، إلا أن القوانين المالية يجب أن تعرض على مجلس النواب وأن يقترح عليها في البداية » وهكذا كانت الكلمة الفاصلة فيما يتعلق بالميزانية في ظل ذلك الدستور لمجلس النواب ، وهو مجلس أكثر شعبية من مجلس الشيوخ ، ومن ثم يعتبر أصدق تمثيلاً للأمة . على أن ذلك لم يك من شأنه إمكان الاستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ (١) . وفي دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر في سنة ١٩٤٦ - يتكون البرلمان من مجلسين : الجمعية الوطنية L'assemblée nationale ويعين أعضاؤها بالاقتراح العام المباشر ، ومجلس الجمهورية Conseil de la République ويعين أعضاؤه بالانتخاب غير المباشر . واستناداً إلى اختلافهما في طريقة التكوين على هذا النحو ، وعلى أساس أن الجمعية الوطنية إذن أصدق تمثيلاً للأمة قضى ذلك الدستور بأن هذه الجمعية وحدها هي التي تقرر القوانين ، بينما قصر اختصاص مجلس الجمهورية على مجرد البحث لبدء الرأي « Examine pour avis » في شأن مشروع الميزانية لا يملك مجلس الجمهورية بعد أن تقره الجمعية إلا أن يبدى رأياً استشارياً محضاً . وفوق ذلك فإنه إذا كان لمجلس الجمهورية أن يبدى رأيه في مشروعات القوانين عامة في ظرف شهرين فإن الدستور قد حدد هذه المدة بالنسبة للميزانية خاصة بالوقت الذي تقتضيه من الجمعية الوطنية مناقشة الميزانية وإقرارها (٢) .

---

(١) راجع المرجع السابق ص ٣١٢ والدكتور عبد الله العربي - ميزانية الدولة ١٩٣٨ ص ١١١ .  
(٢) راجع في تفصيل هذا :

Traité Élémentaire de Science et de Legislation Financières,  
Laferrière et Waline Paris,, 1952, 116, 117, 118.

## في مصر :

وفي مصر ، كان دستور سنة ١٩٢٣ الملغى يميز في المعاملة فيما نحن بصددده بين مجلسي البرلمان جاعلا الصدارة لمجلس النواب على مجلس الشيوخ بوصف الأول أصدق تمثيلا للأمة ، فقد كان الثاني بحكم تكوينه أميل إلى الاوتوقراطية منه إلى الديمقراطية . واستنادا إلى ذلك سوى دستور سنة ١٩٢٣ بين المجلسين في المعاملة من حيث التشريع عامة ، وخرج على هذه المساواة بالنسبة للمسائل المالية ، فقد قصر حق اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها على الحكومة ومجلس النواب ، دون مجلس الشيوخ ( م ٢٨ - « للملك والمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك والمجلس النواب » ) . وفي شأن الميزانية جعل دستور سنة ١٩٢٣ لمجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ بالنسبة لمناقشتها وتقريرها ( م ١٣٩ - « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولا » ) . لكن فيما عدا ذلك فقد كان المجلسان متساويين في الحقوق أثناء نظر الميزانية ، فقد كان لمجلس الشيوخ أن يعدل في الاعتمادات التي أقرها مجلس النواب بالزيادة أو الانقاص أو الحذف ( ١ ) . وإذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة ( م ١٦٦ ) .

---

( ١ ) فلقد كان من رأى لجنة الدستور ( دستور ١٩٢٣ ) أن أولوية مجلس النواب في نظر الميزانية لا تمنع مجلس الشيوخ من إعادة ما قد يسقطه مجلس النواب من اقتراحها أو من إسقاط ما أنبته أو زيادة الاعتمادات التي وافق عليها ، ومن ثم كان له حق التعديل الكامل كمجلس النواب على قدم المساواة حتى إذا ما استحكم الخلاف بينهما حل بقرار يصدر من المجلسين بهيئة مؤتمر - انظر وحيد رافقت ووايت ابراهيم المرجع السابق ص ٢٦٩ .



## المبحث الرابع في

### الاجراءات والقواعد الدستورية المتصلة باعتماد الميزانية

وفيما يتعلق بطريقة مناقشة مشروع الميزانية في البرلمان لاقراره تتضمن الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية قواعد خاصة بذلك . من هذا أن دستورى سنة ١٩٢٣ و ١٩٥٦ المصرين ينصان على أن « تقرر الميزانية بابا بابا » ( م ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ ، م ١٣٨ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى ) . وحتى لا تتعطل شئون الدولة قضى الدستور المصرى بأنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . ( م ١٠٢ دستور سنة ١٩٥٦ ، تقابل م ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى ) ... وكان دستور سنة ١٩٢٣ يقضى فوق ذلك بأنه إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا ( م ١٤٢ ) . وللاعتبار السابق ذاته قضى دستور سنة ١٩٥٦ بأن يدوم دور الانعقاد العادى لمجلس الأمة سبعة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية ( م ٧٤ ، تقابل م ١٤٠ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى ) .

**الاعتمادات الإضافية:** وحتى يتحقق تسويد البرلمان في شأن اعتماد ميزانية الدولة لابد من أن يحرم على الحكومة نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية بعد اعتمادها ، وكذلك كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها ، الا بموافقة البرلمان . ذلك بأنه ليس ثمة فائدة ترجى من وراء وجوب اعتماد البرلمان للميزانية العامة للدولة إذا كان فى استطاعة السلطة التنفيذية فيما بعد اعتماد الميزانية أن تعدل فيها بأن تنقل اعتماداتها من

باب إلى باب أو بأن تتجاوز اعتماداتها أو بفتح اعتمادات جديدة ( اعتمادات إضافية غير واردة بها ) .

وفي هذا المعنى قضى دستور سنة ١٩٢٣ المصرى بأن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » ( م ١٤٣ ) . وظاهر هذا النص كان يقتضى أن يسبق الاذن بالصرف أو نقل مبلغ من باب إلى آخر ، فاذا ما صرفت الحكومة أولا ثم جاء طلب الموافقة من البرلمان لاحقا للصرف كان ذلك مخالفا لنص الدستور . فضلا عن أنه يفوت الحكمة من وجوب اعتماد البرلمان للميزانية ذلك بأن الحكومة فى هذه الحالة تضع البرلمان أمام الأمر الواقع إذ لا يسعه الا اقرار الصرف الذى وقع فعلا . ومع ذلك فقد وقعت فى ظل الدستور الملقى مخالفات عدة لتلك القاعدة الدستورية ( ١ ) .

أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد جاء نصه فى هذا الصدد ( م ١٠٣ ) كالاتى : « يجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » .

وظاهر هذا النص ( إذ يستعمل كلمة « موافقة » بدلا من كلمة « اذن » ، واستئذانه » الواردة فى نص دستور سنة ١٩٢٣ ) يحتمل اجازة سبق الصرف لطلب الموافقة عليه من مجلس الأمة .

---

( ١ ) راجع وحيد رافت ووايت ابراهيم المرجع السابق ص ٤٠٨ .

## المبحث الخامس في مضمون اعتماد البرلمان للميزانية

يتضمن قانون الميزانية فوق العناصر المالية الصرفة عناصر قانونية تتولد عن اعتماد البرلمان لها أو اعتمادها عن طريق الهيئة المختصة بذلك عامة . ذلك بأن قانون الميزانية ينطوى على طائفة من الاجازات : اجازة بتحصيل مواردها واجازة بانفاق حصيلة هذه الموارد على أوضاع معينة . وهذه الاجازة تخولها السلطة المختصة باعتماد الميزانية للمكلفين بتنفيذها من رجال السلطة التنفيذية ( الوزراء ) .

وفي هذا الشأن يتضمن اعتماد الميزانية تصريح للحكومة بانفاق المبالغ المقدرة اتفاقها بينما تلزمها بتحصيل الإيرادات الواردة بالمشروع ، ومن ثم فاعتماد الميزانية ينطوى على تصريح من جانب والتزام من جانب آخر .

ففيما يتعلق بالمصروفات لا يعدو الأمر أن يكون مجرد اجازة ، لذلك لا تلتزم الحكومة باستنفاد جميع المبلغ المعتمد انفاقه في الميزانية . بل ان عدم استنفاد المبلغ المعتمد كله يدل في بعض الأحيان على حسن سياسة الوزير الاقتصادية . وجملة القول هي ان اعتماد أرقام المصروفات الواردة في الميزانية لا ينطوى الا على تصريح بانفاقها لا التزام بذلك .

واستنادا إلى ذلك لا يجوز للموظف العام أن يحتج بورود الوظيفة التي يشغلها في قانون الميزانية للقول بأنه لا يجوز الغاؤها ومن ثم الاستغناء عنه هو ، ذلك بأن قانون الميزانية ليس منشأ للحقوق في هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بالايرادات المقدر تحصيلها في مشروع الميزانية فيجب التمييز فيما نحن بصددده بين الايرادات الضريبية والايرادات غير الضريبية .

ففي شأن موارد الدومين فان النص على أرقام لها في الميزانية ليس الا من قبيل التقدير المالى المحض ، ذلك بأن خلو الميزانية من هذا التقدير لا يعنى المكلفين بادارة هذه الأموال العامة من واجبههم في إدارتها وتحصيل ايراداتها. ذلك بينما يعتبر اعتماد الميزانية - بالنسبة للضرائب - تصريحاً بجبايتها ، وهو تصريح ان خلى منه قانون الميزانية لامتنع - نظريا على الأقل - على رجال السلطة التنفيذية هذه الجباية .

عدا أن اعتماد الميزانية لا يقف مضمونه بالنسبة للايرادات الضريبية عند حد الترخيص لرجال السلطة التنفيذية بالجباية وانما يتعدى ذلك إلى جعل أعمال الجباية التزاما يقع على عاتقهم ، وفي هذا المعنى يتضمن قانون الميزانية السنوى في فرنسا نصا يقضى بمعاقة كل صاحب سلطة عامة بمنح اعفاءات من الضرائب أو الرسوم في غير حدود القانون . وجملة القول ان اعتماد الميزانية يعنى اجازة من غير التزام بالنسبة للمصروفات وأمرنا بالتحصيل بالنسبة للايرادات .



ويخلص من مراجعة ما قيل في شأن تحضير الميزانية على ضوء ما قلناه في شأن سيادة البرلمان في اعتمادها أن ميزانية الدولة عمل إدارى من ناحية وقانون من ناحية أخرى ، فهي لا تعدو أن تكون عملا إداريا من حيث مضمونها سواء في ذلك من ناحية الايرادات والمصروفات كما هو واضح من الوصف السابق ، وهي من حيث الشكل قانون لأنها تمر بمراحل عمل القانون نتيجة لاختصاص المجالس النيابية باعتمادها .

فاذا كانت ميزانية الدولة قانون من حيث الشكل فانها من حيث الموضوع عمل إدارى ينطوى على عمليات مالية صرفة . عدا أنه للاعتبارات السياسية التى تتسلط على ميزانية الدولة والتى تدور حول جعل السيادة للمجالس النيابية فى الشئون المالية جميعا تميزت هذه الميزانية عن ميزانية المنشآت الخاصة على نحو يمكن لتلك المجالس من مراقبة مالية الدولة رقابة كاملة . فميزانية الدولة - على عكس ميزانية المنشآت الخاصة - لاتعدو أن تكون برنامجا ماليا تضعه الحكومة لفترة مقبلة وتقدمه إلى البرلمان ليناقشه ويقره ومن ثم فهى ليست الا مجموعة من تقديرات لنفقات الدولة وايراداتها عن فترة مقبلة معينة . وهذا أمر يمكن للبرلمان من الرقابة السياسية لبرامج الحكومة المقبلة فى شتى النواحي الاقتصادية والاجتماعية وغيرها والوقوف عليها لافرارها مقدما . وهذا ما يميز ميزانية الدولة عن حسابها الختامى الذى يتضمن ما تم فعلا فى فترة مالية سابقة معينة من عمليات مالية تنفيذا للتقديرات التى وردت فى الميزانية ، ومن ثم يستطيع البرلمان أن يتبين ما إذا كانت الحكومة قد التزمت البرنامج المالى الذى ضمته الميزانية وأقره هو .

فالميزانية برنامج لفترة مقبلة بينما الحساب الختامى بيان بمصروفات الدولة وايراداتها الفعلية أثناء هذه الفترة . وفى هذا الشأن جاء فى المادة ١٤٤ من دستور سنة ١٩٢٣ المصرى الملغى أن « الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده » . وجاء فى دستور سنة ١٩٥٦ الحالى بمادتيه ١٠٤ و ١٠٥ أن مجلس الأمة يعتمد الحساب الختامى لميزانية الدولة وكذلك الحال بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة .

وهكذا عن طريق الميزانية والحساب الختامى تسود المجالس النيابية وتشرف على برامج الحكومة المالية من حيث اعدادها وتنفيذها جميعا .





## الفرع الثالث في الرقابة المالية

تضع جميع الدول الحديثة نظماً تكره بها القائمين على الأموال العامة على تقديم حساب عنها . وطبيعى أن تتباين هذه النظم من بلد إلى بلد تبعاً لتباين الأحوال الدستورية والإدارية والتاريخية لكل منها . على أن الدول المختلفة وإن تباينت أساليبها في هذا الصدد فإنها تهدف جميعاً إلى أحكام الرقابة على المكلفين بتنفيذ الميزانية .

وقبل أن نعرض لأساليب الرقابة المالية المختلفة يحسن بنا أن نشير أولاً إلى مرحلة تنفيذ الميزانية بوجه عام . وهى مرحلة تبدأ على أثر اعتماد البرلمان — فى البلاد النيابية — للميزانية لتنتهى باعتماده لحسابها الختامى . والغالب أن تنفيذ ميزانية الدولة يمر فى البلاد الحديثة المختلفة بالخطوات الآتية :

١ — تقوم السلطة ( الجهة المكلفة بتنفيذ الميزانية الحكومة أو جهاتها العليا — رئيس الوزارة ، وزير المالية — وهذا أمر يختلف باختلاف النظم الدستورية ) بالتصريح للمرافق الإدارية المختلفة بالارتباط بالنفقة فى حدود ما أقره الشارع بقانون الميزانية .

٢ — يقوم رؤساء المرافق الإدارية بالتصريح — بدورهم — لموظفين مختصين بهذا الارتباط ، وهؤلاء الموظفون هم الآمرون بالصرف .

٣ — تضع السلطة المركزية فيما نحن بصددده — وزارة المالية أو وزارة الخزانة — المال اللازم تحت تصرف الصيارفة أمناء الخزانة .

٤ - يصدر الآمرون بالصرف بالادارات المختلفة أوامر الصرف ،  
مقررين أن المبالغ المطلوبة واجبة الأداء وأنه يجوز صرفها ، ثم تحول هذه  
الأوامر إلى الصيارفة أمناء الخزانة الذين يقومون بصرفها .

تلك هي الخطوات التي تتبع في تنفيذ ميزانية المصروفات في البلاد  
المختلفة على وجه العموم ، وإن كان بعض هذه الخطوات لا يقوم في بعض  
الدول ، تبسيطا لاجراءات التنفيذ ، أو يندمج البعض منها ببعض تقصيرا  
للإجراء ، كأن لا يكون ثمة صيارفة أمناء خزانة ، وإنما تحول المرافق  
الإدارية الصرف على البنك المركزي .

أما فيما يتعلق بتنفيذ الإيرادات فإن عملياته كلها تتركز في تحصيل موارد  
الدولة المختلفة عن طريق وزارات ومصالح وادارات تختلف تبعا لطبيعة هذه  
الموارد ، ضريبية أم غير ضريبية ، ضريبية مباشرة أم غير مباشرة على أن  
تتجمع في النهاية لحساب وزارة المالية .

# المبحث الاول في

## مراقبة التنفيذ ( عرض عام مقارب )

نستطيع أن نميز في البلاد التي وضعت نظماً لمراقبة عمليات تنفيذ الميزانية ، بين نوعين من الرقابة : الرقابة السابقة *Controle a priori* ، والرقابة اللاحقة *Controle a posteriori* . والرقابة السابقة هي التي تباشر قبل أن يسوى الارتباط بالاتفاق نهائياً ، بينما تباشر الرقابة اللاحقة بعد أن تتم هذه التسوية .

### الرقابة السابقة *le controle a priori*

ويبدو من استعراض النظم المتبعة في مختلف الدول التي تأخذ بطريقة الرقابة السابقة أن هذا النوع من الرقابة يتخذ أشكالاً متباينة . فقد تتخذ الرقابة السابقة شكل التأكيد من صحة اجراءات الصرف والعمليات التي اقتضته عن طريق التأشير بذلك على أوامر الصرف ذاتها أو على أى مستند آخر يؤدي إلى الصرف أو الارتباط به . وقد تتحقق هذه الرقابة السابقة عن طريق الوثائق والمستندات المؤيدة للصرف يتبين ما إذا كانت عملية الصرف قد تمت صحيحة أو أن التوريد قد تم فعلاً على ما ينبغي أن يكون ، وهكذا .

وكذلك الحال بالنسبة للرقابة اللاحقة *Controle a Posteriori* فإن لها أشكالاً متباينة ، فقد تكون شاملة من شأنها أن تقضي بفحص الحسابات العامة في كل مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية وفي كل ناحية من

نواحي هذه المراحل ، وقد لا تقع الا في مرحلة معينة من هذه المراحل .  
والغالب في هذه الرقابة اللاحقة أن تتولاها هيئة مستقلة عن الإدارة وأن  
نتيجة فحصها لعمليات التنفيذ تقدم إلى السلطة التشريعية أي إلى الهيئة التي  
اعتمدت الميزانية .

والرقابة السابقة ان هي استطاعت أن تتفادى وقوع المخالفات المالية ،  
قد تؤدي إلى تعقيد وبطأ يؤديان في البلاد التي تأخذ بهذا النظام بالنسبة لكل  
مراحل تنفيذ الميزانية وفي جوانبها المختلفة إلى التضحية بحسن سير المرافق  
الإدارية ، وذلك حال ما وصل إليه الأمر في بعض بلاد أمريكا الجنوبية (١) .

هذا والرقابة السابقة تبدو أكثر ما تكون فعالة مجدية في البلاد التي  
تنظم فيها هذه الرقابة في بطن الإدارة ذاتها . ففي فرنسا ، مثلاً ، تتولى وزارة  
المالية هذه الرقابة وهي تعين مراقباً لهذا الغرض هو *Controleur des dépenses*  
*engagées* لدى كل وزارة كرقيب للارتباط بالصرف ، يتحقق من صحة  
القرارات المؤدية إلى الارتباط بالصرف أو الأمر به قبل وقوعه . وتقف  
مهمة وزارة المالية هناك عند هذا الحد تاركة الرقابة اللاحقة لحكمة المحاسبة  
*La cour des Comptes* وفي المملكة المتحدة لا تتولى الرقابة السابقة  
وزارة المالية ، وإنما يقوم بالتحقق من صحة الارتباط بالصرف قبل وقوعه  
مراقب الحسابات في كل وزارة ، وهو موظف يعينه الوزير الأول ، وهو  
غير قابل للعزل ، حتى لا يكون لرجال التنفيذ سلطان عليه في أداء مهمته ،  
ذلك بينما تخضع عمليات خروج المال ذاتها ( الدفع ) لرقابة مباشرها وزارة  
الخزانة ، التي تضع الأموال اللازمة تحت تصرف الصراف العام *Paymaster*  
« général » . أما الرقابة اللاحقة فيتولاها هناك المحاسب والمراجع العام .  
*Comptroller and auditor general* على ما سرى .

---

(١) راجع :



هذا والرقابة اللاحقة هي الرقابة الأكثر شيوعا في البلاد التي تنظم رقابة على تنفيذ الميزانية . وهي رقابة الغالب فيها أن تسند إلى هيئة مستقلة عن الإدارة ، تقدم تقريرها في شأن تنفيذ الميزانية إلى البرلمان مباشرة . والغالب أنه تأييد لهذا الاستقلال تخول — حيث يتبع هذا النظام — الرئيس وبعض أعضاء هذه الهيئة سلطات قضائية أو شبه قضائية وحصانة ضد العزل . ولقد نشأت محكمة المحاسبة le cour des Comptes الفرنسية على هذه الأسس ثم صارت مثلا احتذى به في كثير من الدول وخاصة في دول الشرق الأوسط وأمريكا الجنوبية .

وفي فرنسا ثمة فصل واضح بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية ، فالأولى تتولاها وزارة المالية بينما تتولى الثانية هيئة مستقلة — هي محكمة المحاسبة — وهي هيئة شبه قضائية تتمتع بمركز مرموق مهيب الجانب من جهة الحكومة ، وهي هيئة مختصة بتحقيق الحسابات العامة ، والحكم على صحتها ، والكشف عن المخالفات المالية ، ثم تقديم تقدير سنوي إلى البرلمان عن الحساب الختامي لميزانية الدولة ليفحص هذا الحساب على ضوءه .

وفي إنجلترا يتولى المحاسب والمراجع العام وهو موظف يتمتع بمكانة كبيرة غير قابل للعزل من جهة السلطة التنفيذية ، ومستقل عنها فلا يعزل الا بناء على طلب البرلمان ، ويسأل عن أداء مهمته لدى لجنة الحسابات بمجلس العموم .

وعلى هذا المحاسب والمراجع العام هناك أن يتثبت من أن الأموال العامة لم يفرج عنها من بنك إنجلترا الا وفقا لما أقره البرلمان ، وأن إيراد الدولة يرد إليها بانتظام ، وأن يتتبع مصروفات مصالح الدولة المختلفة ، وأن يتثبت من أن الأموال التي أفرج عنها البنك قد أنفقت فعلا فيما اعتمد لها البرلمان وأن الانفاق قد تم صحيحا ، وأن يقدم للبرلمان في كل عام

الحساب الختامى للدولة مصحوبا بشهادته وتقريره عنه ، وهو فوق ذلك كله يشترك مع لجنة المحاسبة العامة بمجلس العموم the committee of Public accounts فى بحث المسائل المالية ومناقشة الأمرين بالصرف (١) .

ويخلص مما تقدم أن مراقبة تنفيذ الميزانية قد تكون « إدارية » ، وقد تكون قضائية أو شبه قضائية (٣) وقد تكون « برلمانية » . أى أن يعهد بها إلى نفر من الإدارة العامة نفسها ، فهى إدارية صرفة ، أو إلى هيئة لها اختصاص شبه قضائى فى شأن الحسابات العامة مستقلة عن الإدارة فهى رقابة قضائية ، أو أن يتولاها البرلمان فهى برلمانية .

وإذا كان الأصل فى البلاد النيابية جمعاء أن البرلمان يعتمد بميزانية الدولة وينظر فى حسابها الختامى ، ومن ثم يتسنى له أن يراقب تنفيذها ، فإن برلمانات لبعض الدول دأبت - حتى أصبح مسلكها فى حكم العرف - على عدم الاكتراث بفحص هذا الحساب الختامى إلى حد أصبحت معه السيادة فيما نحن بصدد أنواع الرقابة الأخرى كالرقابة الإدارية ، أو شبه القضائية ؛ وهذا حال فرنسا ، فالرقابة الإدارية ، والقضائية ( عن طريق محكمة المحاسبة ) تفوق أهمية وأثرا الرقابة البرلمانية هناك . ذلك بينما نرى البرلمان الانجليزى - إذ يترك اعداد الميزانية وتنفيذها للحكومة - يحاسبها حسابا عسيرا عن تنفيذها ، وذلك عن طريق لجنة المحاسبة العامة المشار إليها آنفا والتي يرأسها عادة عضو من أعضاء المعارضة فى مجلس العموم .

---

(١) راجع تفصيل ذلك فى : فرج جبران المرجع السابق ص ٢٨٠ وما بعدها .

# المبحث الثانى فى مراقبة التنفيذ فى مصر

## ١ - ديوان المحاسبة

فى ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٢ صدر قانون رقم ٥٢ (١) بإنشاء « ديوان المحاسبة » كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية (م ٢ من القانون) .

ويختص هذا الديوان بمراقبة إيرادات الدولة ومصرفاتها (م ٢) .

وهو لذلك يختص فيما يتعلق بالإيرادات :

( أ ) بمراقبة تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها فى الحسابات .

( ب ) بتحقيق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولاً بها وتوجيه النظر إلى ما قد يبدو له فيها من وجوه النقص .

( ج ) بفحص اللوائح والأنظمة الإدارية النافذة للاستيثاق من تطبيقها وكفايتها لضبط أساس الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة ولضمان تحصيلها طبقاً للقوانين .

وفى هذا الصدد يجب على الديوان أن يتثبت بوجه خاص :

١ - من أن حوافظ توريد الإيرادات والمستندات التى تقوم مقامها

---

(١) معدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ .

روجعت بواسطة الموظفين المختصين وأن الإيرادات المبينة بها دخلت في خزانة الدولة .

٢ - من أن ما قدمته المصالح من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الإيرادات مضافا إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم واللوائح النافذة وأنه لم يدخر جهدا في تحصيل ذلك المتأخر .

٣ - من أنه لم يحصل اعفاء من ضريبة أو رسم في غير الأحوال المنصوص عليها في القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .

٤ - من أنه تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقا للقوانين ( م ٦ ) .

وفيما يتعلق بالمصروفات يختص الديوان : -

( أ ) بالتثبت من أن المصروفات صرفت في الأغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها وأن الصرف تم طبقا للقوانين واللوائح النافذة .

( ب ) بتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييدا للصرف والاستيثاق من مطابقتها للأرقام المدرجة بالحسابات .

( ج ) بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص .

وفي هذا الصدد يجب على الديوان أن يتثبت بوجه خاص :

١ - من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة في المستندات .

٢ - من أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقا للوائح وأنها مصحوبة بالأوراق المطلوبة والمخالصات الصحيحة .

٣ — من أن جميع المصروفات حصلت من الباب والبند الذى هو من نوعها طبقا لما هو وارد فى الميزانية .

٤ — من أن الاعتماد المربوط لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم يتجاوز الا بعد الترخيص بذلك من السلطة المختصة .

٥ — من أن المبالغ المنصرفة على الاعتمادات المقررة للأعمال الحديدية صرفت فى الوجوه التى فتحت الاعتمادات من أجلها وأنه لم يباشر أى عمل غير مدرج بالميزانية دون إذن سابق من البرلمان .

٦ — من الأسباب التى أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للأعمال الحديدية ومن أن الوفرة فى اعتماد عمل ما لم يستخدم فى تجاوز اعتماد آخر تجاوزا يترتب عليه زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل بغير إذن السلطة التى تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية .

٧ — مما قد يحدث من ارتباط احدى المصالح ارتباطا يترتب عليه تجاوز المربوط من بنود ميزانيتها ولو كانت المصروفات لم تصرف فعلا .

٨ — من الأحوال التى تستخدم فيها احدى المصالح وظيفة ممنوحة بصفة شخصية أو محتفظا بالغائها أو تعديلها عند أول نخلو .

٩ — من تنفيذ أحكام القوانين التى تصدر بربط الميزانية ( م ٧ ) .  
وتحقيقا لذلك كله يقوم ديوان المحاسبة بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها فى مقر الديوان نفسه ، أو فى المصالح بانتداب موظفين لهذا الغرض . ولرئيس الديوان الحق فى أن يفحص — عدا المستندات المنصوص عليها فى اللوائح — أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة لأعمال المراجعة .

ولهذا الغرض يكون لديوان المحاسبة حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها ومن يقوم مقامهم وحق مراسلتهم فى ذلك (م ٨).



وعلى الموظفين الذين يناط بهم الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل مصلحة أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان والاجابة عنها . ويبلغ الديوان إلى الوزارة المختصة كل ما يتراءى له عن الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة لا تتخاذ اللازم بشأنها .

فاذا وقع خلاف بين الديوان واحدى الوزارات أو المصالح تعرض المسألة على مجلس الوزراء للفصل في الخلاف .

ويجب على رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى مجلس الأمة المسائل التي وقع خلاف بشأنها ( م ٩ ) .

وعلى الديوان أن يراجع جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية للتثبت من صحة العمليات المختصة بها ومن أرقامها المقيدة في الحسابات مؤيدة بالمستندات القانونية وأن يراجع حسابات السلف التي أجزتها الحكومة وما يقتضيه ذلك من التثبت من توريدها أصلا وفائدة لخزانة الدولة ( م ١٠ ) .

وتمكيننا للرقابة البرلمانية يضع رئيس الديوان تقريراً سنوياً عن الحساب الختامى للسنة المالية التي انقضت يبسط فيه الملاحظات التي يراها ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الأمة في مبدأ كل دور انعقاد عادى ، ويبلغ في الوقت نفسه إلى وزير المالية وكذلك يرفع إلى هذا المجلس تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة إلى توجيه نظره إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة ( م ١١ ) ( ١ ) .

---

( ١ ) هذا ويقوم الديوان فيما عدا ذلك بمراجعة كل حساب آخر يناط به مراجعة بقرار من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية ، ويبلغ رئيس الديوان ما يعن له بشأن هذا الحساب إلى وزير المالية ، ولرئيس الديوان أن يدون في تقريره السنوى كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب المتقدم ذكره ( م ١٢ ) .

وتحقيقا لاستقلال الديوان ، عن الحكومة خول القانون رئيسه وموظفيه ضمانات ؛ منها أن رئيس الديوان يعين بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء ، ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس الأمة ، ويعامل رئيس الديوان بالنسبة للمعاش معاملة الوزراء ، وليس لمجلس الوزراء عزله ولا إحالته إلى المعاش إلا بناء على طلب مجلس الأمة (م ٣) . كما لا يجوز لرئيس الديوان أن يجمع بين وظيفته هذه وبين عضوية مجلس الأمة أو أى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أى شركة أو هيئة مالية أخرى (م ٤) . ومن ذلك أيضا أن لرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان ، وفي تنظيمه وإدارة أعماله ، وبوجه خاص في تعيين موظفي الديوان ومنحهم العلاوات والترقيات والأجازات ومحاکمتهم التأديبية ، ولا يجوز نقل أحدهم إلى مصلحة أخرى أو ندبه للقيام بعمل وظيفة عامة أخرى إلا بموافقة رئيس الديوان . هذا إلى جانب الضمانات الأخرى التى يكفلها القانون لموظفي الديوان من حيث شئونهم وتأديبهم (م ٥) .

وقد تبين بعد انشاء هذا الديوان أن الحكومات التى تعاقبت فى ظل النظام السياسى القديم لم تتمكن من أداء رسالته على وجه مرضى ، رغم ما بذله من جهود لوضع حد للمخالفات الصارخة لقواعد الميزانية والخروج عن الاعتمادات الواردة بها على القواعد المالية عامة . وهذا ما استدعى الالتجاء إلى النظامين الآتيين :

---

= وكذلك تجرى أحكام هذا القانون على حسابات وزارة الأوقاف وحسابات الجهات ذات الميزانيات الملحقه بالميزانية العامة وعلى حسابات مجالس المديريات والمحالىس البلدية والمحلية والقروية وكل هيئة تخرج لها الحكومة عن جزء من مال الدولة أما بطريق الاعانة أو لغرض الاستثمار (م ١٣) .

## ب - ضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية

تحقيقا لضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ متضمنا أنه لا يجوز البتة الصرف أو الارتباط بمصروفات ما لم يكن ذلك في حدود الاعتمادات المدرجة بالميزانية . وفي هذا الشأن أوجب القانون على مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة في باب معين من أبواب الميزانية ، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر ، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد في الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

كما أوجب عليهم أيضا أن يمتنعوا عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ماهيات الموظفين المعيّنين أو المرقيين الوارد أسماؤهم في كشوف التعديلات الشهرية التي تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص في هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، على أن التعيين أو الترقية قد تمت في حدود الدرجات المربوطة في الميزانية . ويقضى هذا القانون بأن يخصص في كل وزارة وفي كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه في امساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية . ويجب على الوزارات والمصالح ، قبل إبرام أى عقد أو اتفاق مالى ، الحصول من ذلك الموظف على اقرار كتابي يبين فيه البند الجائر الخصم عليه قانونا بقيمة هذا الارتباط ، مع الإشارة إلى كتابة الباقي منه لهذا الغرض . وعلى الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الاقرار إذا كان الارتباط من شأنه الاخلال بقواعد الميزانية باحدى الصور المشار إليها آنفا .

ويجب على مديري إدارات المستخدمين ورؤسائهم ووكلائهم ، وعلى كل موظف آخر يعهد إليه مباشرة بشيء من اختصاصهم ، الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب على تنفيذ تعيين موظف احتساباً على وفور الميزانية ، أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية باحدى الصور السابق الإشارة إليها .

فاذا ارتكب موظف ممن أشير إليهم مخالفة الحكم من هذه الأحكام ، أو أغفل ابلاغ وزارة المالية في الحالات التي يكون فيها مثل هذا الإبلاغ واجباً كان لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلب من الوزير المختص ، أو من رئيس المصلحة التابع له الموظف ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو إحالته إلى مجلس التأديب على حسب الأحوال .

## ج - المجلس التأديبي للمخالفات المالية

وفي سنة ١٩٥٣ صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٢ بإنشاء مجلس تأديبي لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية . ووفقاً لهذا المرسوم بقانون ينشأ مجلس يسمى المجلس التأديبي للمخالفات المالية . ويؤلف من رئيس مجلس الدولة رئيساً ، ووكيل ديوان المحاسبة ووكيل ديوان الموظفين ومستشار من مجلس الدولة وموظف من كبار موظفي ديوان المحاسبة أعضاء . ويكون انعقاد هذا المجلس بمقر ديوان المحاسبة . ويختص هذا المجلس التأديبي بمحاكمة الموظفين العموميين - عدا الوزراء - تأديبياً عن المخالفات الآتية :

- ١ - مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور .
- ٢ - مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحق بها أو الخارجة عنها أو الميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي يكون الموظف العمومي مندوباً لمراقبتها أو الإشراف عليها .

٣ - مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية ( المشار إليها آنفا ) .

٤ - مخالفة أحكام لائحة المخازن والمشتريات ، وعلى وجه العموم القواعد والأحكام المالية .

٥ - كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك .

٦ - عدم الرد على مناقضات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد بغير عذر مقبول . ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماثلة والتسويق .

٧ - عدم موافاة الديوان بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة . أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون أنشائه .

وللمجلس أن يوقع العقوبات الآتية :

الانذار - الحرمان من المرتب مدة لا تزيد على شهر - الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تزيد على ثلاثة شهور - خفض المرتب - خفض الدرجة - خفض المرتب والدرجة - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة - العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

ويقوم رئيس ديوان المحاسبة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية من تلقاء نفسه أو بناء على طلب رئيس مجلس الأمة ، أو



رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء بالنسبة إلى الموظفين في وزارته ، أو ممثلى الأشخاص المعنوية العامة الأخرى طبقا لنظامها بالنسبة إلى موظفيها .

وقرارات المجلس نهائية سواء كانت غيابية أو حضورية . ولا يجوز الطعن فيها الا أمام محكمة القضاء الإدارى إذا توافرت لها الأسباب المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة بالنسبة إلى القرارات التأديبية . وتسقط الدعوى التأديبية بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة . وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء . وإذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة .

وترك الخدمة لا أثر له فى اقامة الدعوى التأديبية فيما نحن بصددده ، إذ يجوز وفقا لهذا القانون اقامة الدعوى التأديبية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم باحدى العقوبات الآتية : الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر - الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم - غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة .

هذا ولا يخل توقيع العقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون بحق اقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضد الموظف المتهم عند الاقتضاء (١) .

---

(١) فيما يتعلق بالاجراءات الخاصة بالمحاكمة أمام المجلس وغيرها من التفاصيل يرجع إلى أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المنشور بالوقائع المصرية العدد ١٢٠ مكرر غير اعتيادى بتاريخ ١٩ أغسطس ١٩٥٢ .

## د - الحساب الختامى

فى آخر كل عام مالى تطلب وزارة المالية والاقتصاد إلى الوزارات والمصالح حسابها الختامى عن السنة المالية ، حتى إذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات قامت بفحصها ، وتقديمها ، مرفقة بمذكرة إيضاحية ( عن الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية ) ، وبعد أن يصدق عليها مجلس الوزراء ، إلى مجلس الأمة ، كما أن على ديوان المحاسبة أن يقدم تقريراً عن هذا الحساب إلى ذلك المجلس على نحو ما أشرنا (م ١١ من قانون ديوان المحاسبة) وذلك تمهيداً لصدور قانون باعتماد الحساب الختامى للدولة .

وفى شأن هذه الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الحساب الختامى لميزانية الدولة قضى دستور سنة ١٩٥٦ المصرى الحالى فى مادتيه ١٠٤ و ١٠٥ بأن « يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامى لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة (١) .

(١) أما فى فترة الانتقال فقد كان العمل على أن الحساب الختامى يحال إلى لجنة خاصة هى « لجنة الحسابات العامة » . وهى لجنة تشكل - وفقاً لقرار هيئة المؤتمر المشترك الصادر فى أغسطس سنة ١٩٥٣ - من خمسة أعضاء هم : عضوان من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس ، ووزيران يختارهما مجلس الوزراء ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر فى شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفى الدولة ذوى الخبرة فى الشئون المالية والإدارية ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة أو من ينوب عنه من كبار موظفى الديوان . وتحال إلى هذه اللجنة الحسابات الختامية للدولة وغيرها من الهيئات العامة التى تعرض على مجلس الوزراء لأصدار قانون باعتمادها مع تقارير ديوان المحاسبة عنها . ويحال إليها كذلك ما يرفعه الديوان على مدار السنة من تقارير خاصة إلى مجلس الوزراء أو إلى هيئة المؤتمر المشترك . وتختص هذه اللجنة بفحص الحسابات والتقارير المتقدمة واعداد تقارير عنها تتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها ، وترفع إلى مجلس الوزراء للنظر فى اعتماد الحسابات الختامية فى ضوءها . وللجنة الحسابات العامة فى هذا السبيل سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق إجراء التحقيق وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التى تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة بانفاق الأموال العامة ( المواد ١ و ٢ و ٣ من القرار المشار إليه . )

وواضح من الأنظمة المصرية السابقة ( ديوان المحاسبة ، ضبط الرقابة على تنظيم الميزانية ، المجلس التأديبي للمخالفات المالية ، الحساب الختامي ) أن مصر تجمع بين الأخذ بنظامي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة وبين الرقابة الإدارية الصرفة والرقابة عن طريق هيئة مستقلة ، والرقابة البرلمانية .

فثمة رقابة إدارية صرفة أى قابضة فى بطن الإدارة ذاتها وهى رقابة سابقة . وهى تلك التى أحكمها القانون الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية . لقد أوجب هذا القانون على مديري الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ... إلى آخر ما ورد فى هذا الشأن بذلك القانون . ولنا فى صدد تنظيم هذه الرقابة الإدارية رجعة فى القسم الثانى من هذا الكتاب فلا سهاب فى تنظيمها مكانه ذلك القسم . على أننا نكتفى الآن بالإشارة إلى أن هذه الرقابة إدارية صرفة ، ذلك بأن رجالا من الإدارة ذاتها هم الذين يقومون بها (مديرو الحسابات ورؤسائها ووكلائهم ، مديرو إدارات المستخدمين ووكلائهم ... ) ، وأنها سابقة على الصرف ، كما هو واضح مما سبق .

وثمة رقابة عن طريق هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية هى ديوان المحاسبة ، واستقلاله واضح من الضمانات المخولة لرئيسه وموظفيه فى قانونه الذى عرضناه آنفا .

وظاهر مما فصلناه فى شأن اختصاصات هذا الديوان أن رقابته لتنفيذ الميزانية للاحقة . ففىما يتعلق بمراقبة المصروفات بالذات يختص الديوان - كما أشرنا - بالتثبت من أن المصروفات قد صرفت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقا للقوانين واللوائح النافذة ، وبتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييدا للصرف . وعلى الديوان فى

هذا الصدد أن يتثبت بوجه خاص ، من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة في المستندات ، ومن أن أوامر الصرف صدرت صحيحة ، وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقا للوائح ، وأنها مصحوبة بالأذون المطلوبة والمخالصات الصحيحة ...

وهناك رقابة برلمانية تتولاها الهيئة النيابية التشريعية ، البرلمان سابقا ومجلس الأمة حاليا . وهى رقابة تقع لاحقة لتنفيذ الميزانية ، كما تقع خلال تنفيذها . فلقد سبق أن رأينا أن رئيس ديوان المحاسبة يرفع إلى مجلس الأمة تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة إلى توجيه نظره إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة ( م ١١ من قانون انشاء الديوان ) ، وبذلك يمكن الديوان هذا المجلس من مراقبة تنفيذ الميزانية خلال التنفيذ ذاته . ذلك فضلا عما يستطيع أن يقوم به مجلس الأمة من رقابة خلال هذا التنفيذ ، عن طريق حق أعضائه في توجيه الأسئلة أو الاستجابات إلى الوزراء ( م ٩٠ . من دستور سنة ١٩٥٦ ) من ناحية ، ومن ثانيا وجوب موافقته على نقل أى مبلغ باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها ( م ١٠٣ دستور سنة ١٩٥٦ ) .

وأما الرقابة البرلمانية اللاحقة فتتحقق عن طريق الحساب الختامى . فلقد رأينا أن مجلس الأمة مختص باعتماد الحساب الختامى لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة ( م ١٠٤ ، ١٠٥ دستور سنة ١٩٥٦ ) ، وأنه تمكينا لهذه الرقابة البرلمانية اللاحقة ، يضع رئيس ديوان المحاسبة تقريرا سنويا عن الحساب الختامى للسنة المالية التى انقضت يبسط فيه الملاحظات التى يراها ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الأمة فى مبدأ كل دور انعقاد عادى ( م ١١ من قانون انشاء الديوان ) .

وجملة القول ان مصر بنظمها التي سبق عرضها تقيم نوعين من الرقابة على تنفيذ الميزانية : رقابة إدارية ، ورقابة برلمانية ، وأن الرقابة الإدارية هي بدورها على نوعين رقابة سابقة عن طريق بعض رجال الإدارة ذاتها ( فهي إدارية صرفة ) ، وأخرى لاحقة عن طريق هيئة مستقلة ( هي ديوان المحاسبة ) . وأن الرقابة البرلمانية هي على مرحلتين : رقابة خلال التنفيذ وأخرى لاحقة له .

وفي شأن ما تؤدي إليه مراقبة تنفيذ الميزانية في مصر من مسؤولية يتضح من أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الخاص بإنشاء مجلس تاديبى لمحاكمة الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية والتي سبق عرضها من ناحية ، ومن القواعد الدستورية المصرية من ناحية أخرى .

(١) أن الرقابة الإدارية بنوعها ( السابقة واللاحقة ) تؤدي للمسئولية الإدارية للموظفين العموميين القائمين على تنفيذ الميزانية — عدا الوزراء — فيحاكون تأديبيا بالتفصيل الذى عرضنا له ، وذلك مع عدم الاخلال بالمسئولية المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء .

(٢) أن الرقابة البرلمانية تؤدي للمسئولية السياسية للوزراء أصلا ، ولمسئوليتهم المدنية والجنائية عند الاقتضاء ، ذلك بأن الوزراء مسئولون — سياسيا — مسئولية فردية ، أى كل على حدة ، أمام مجلس الأمة بمعنى أنه إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة ( م ١١٣ من دستور سنة ١٩٥٦ ) . فاذا ما رأى مجلس الأمة عن طريق رقابته لتنفيذ الميزانية خلال التنفيذ ذاته ، أو بمناسبة إعماده للحساب الختامى ( رقابة لاحقة ) أن وزيرا من الوزراء قد خالف أحكام الميزانية جاز للمجلس ، بعد استجواب الوزير — أن يقرر عدم الثقة به ، فاذا قرر المجلس عدم الثقة به وجب عليه اعتزال الوزارة . هذا فضلا عما قد تؤدي



إليه الرقابة البرلمانية في هذا المقام من مسئولية الوزير مسئولية جنائية ومدنية عند الاقتضاء ، فلرئيس الجمهورية ، وللمجلس الأمة حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه ، من جرائم في تأديته أعمال وظيفته ( م ١٥٢ من دستور سنة ١٩٥٦ ) (١) .

---

( ١ ) راجع تفصيل ذلك في كتابنا « النظم السياسية والإدارية » ، - ١٩٥٦ - ص ١٥٥ وما بعدها .

# الفصل الخامس

## في

### مسئولية الادارة

ويشمل الفروع التالية :

الفرع الأول : في نظام الشرعية .

الفرع الثاني : في نطاق مسؤولية الإدارة .

الفرع الثالث : في القضاء الإداري .

الفرع الرابع : في مجلس الدولة المصري .



## الفرع الاول في نظام الشرعية

ليست القاعدة القانونية بالأمر الذي يصدر بصدد شخص معين باسمه مقصود بذاته ومن ثم تستنفذ كل آثارها بمجرد تطبيقها على صاحب الشأن فيها وإنما هي على النقيض من ذلك معدة للسريان على جميع — الحالات المتماثلة فلا تفقد قوة نفاذها أثر تطبيقها على حالة معينة . ان القاعدة القانونية تمثل صالحا عاما يجعلها واجبة السريان على جميع الحالات المتماثلة التي تقع منذ نشأتها إلى حين الغائها .

وليس معنى ذلك أنه يتحتم في القاعدة القانونية أن تشمل قوة نفاذها الناس جميعا فلا يفلت أحد من سريانها ، فثمة قواعد قانونية بل و ثمة كثير من هذه القواعد لا تسرى بحكم ما أعدت له الا على نفر قليل من الناس بل وقد لا تنشأ الا لتسرى على شخص واحد أحيانا . ان القاعدة التي تحدد سلطات رئيس الدولة هي قاعدة قانونية على الرغم من أن سريانها مقصور على شخص واحد وذلك لأنها تتمتع بخاصة التعميم مادامت معدة للسريان على كل شخص يتولى هذا المنصب ، ان ثمة قواعد لا تسرى الا على نفر من الناس أو فرد واحد وهي مع ذلك تعتبر قواعد قانونية ما دامت قد أعدت للسريان على كل شخص يوجد في الظروف التي حددتها ، ومادامت أنها لا توجه إلى فرد معين بذاته ، أى ما دامت أنها تقصد الأشخاص بأوصافهم لا بذواتهم كأن تقصد شخصا بوصفه رئيسا للدولة أو للوزارة أو فئة من الأشخاص بوصفهم تجارا أو صناعا ، انها تعد قواعد قانونية ما دامت كذلك وبصرف النظر عن عدد الأشخاص الموجهة إليهم .

والتعميم في القاعدة القانونية لا يقتصر نطاقه - في ظل النظم السياسية الحديثة - على سلوك الأفراد وإنما يتعهد بها ليمتد إلى السلطات العامة نفسها فيطوق نشاطها . ان خاصة « التعميم » في القاعدة القانونية ليس معناها تعميم سريان القاعدة على المحكومين دون الحكام وإنما قوة النفاذ في القاعدة القانونية في ظل النظم الحديثة لا تدع أياً كان في داخل نطاق الجامعة السياسية ( الدولة ) يفلت من الامتثال لها أو يتمكن من الانحلال بها وذلك دون تمييز بين حاكم أو محكوم أو بين هيئة خاصة أو عامة . وجملة القول ان التعميم في القاعدة القانونية من شأنه اخضاع المحكومين والهيئة الحاكمة للقاعدة على السواء فليس للأخيرة أن تسمح لنفسها بالخروج على أحكام القاعدة القانونية بحجة أنها موجهة إلى المحكومين فحسب ، ان السلطات العامة تخضع في كل ما يبدو منها من نشاط وما تتخذه من اجراءات للقواعد القانونية فالقائمة فلا يفلت أى اجراء يصدر عنها من سريان القواعد القانونية التي تقدمته ، انه « نظام الشرعية » Regime de legalité . ان السلطة تعد - في ظل هذا النظام - جائزة إذا جاءت تصرفاتها مخالفة لقاعدة عامة مجردة معمول بها وقت وقوع التصرف . السلطة لا تعد عادلة الا إذا التزمت فيما تتخذه من قرارات أو اجراءات القواعد القانونية القائمة وباسم القانون ان « نظام الشرعية » يسود القانون على كل اعتبار آخر حتى على السلطة العامة ، ان هذه السلطة لا تقوم ولا تسود في ظل نظام الشرعية الا عن طريق القانون . ان القانون هو الذى يسود السلطة العامة ، فمنه تستمد وجودها وسيادتها ، فهي تحكم باسمه وعليها أن تلتزم حدوده فيما تتخذه من قرارات أو اجراءات أو فيما تصدره من أوامر . ولقد سجل دستور عام ١٧٩١ الفرنسى الثورى هذا النظام إذ نص على أنه ليس ثمة سلطة في فرنسا أسمى من سلطان القانون ، ان الملك لا يحكم الا بمقتضاه وباسمه .

ولقد فصل الاسلام من قبل في أمر علاقة السلطة العامة بالأفراد على أساس « نظام الشرعية » هذا ، فقيد السلطان فيما يتخذه من قرارات أو



اجراءات أو فيما يصدره من أوامر بأحكام الشريعة الاسلامية . وبذلك يكون قد سود القانون على السلطة العامة واعتبر الأول مصدر الثانية ، وجعل واجب السلطة العامة مرتبطا بمراعاتها للقانون ، فان هي خرجت عليه سقط عن الأفراد واجب الامتثال لأوامرها لأن على السلطة العامة أن تراعى فيما يصدر منها من تصرفات أو أوامر أحكام القانون ، قال تعالى في سورة المائدة « ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » .

ان السلطة العامة إذا اتخذت اجراء أو صدرت أمرا للأفراد مجافيا لأحكام القانون الاسلامي كان الاجراء تحكما وعدت هذه ظالمة ، ولا طاعة على محكوم لسلطة جائرة ؛ قال صلى الله عليه وسلم « اسمعوا وأطيعوا وان استعمل عليكم عبد حبشي كان رأسه زبيبة ما أقام فيكم كتاب الله تعالى » وقال : « على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره الا أن يؤمر بمعصية فان أمر بمعصيته فلا سمع ولا طاعة » ، وقال : « انما الطاعة في المعروف » أى فى حدود القانون .

ولقد خطب أبو بكر بعد بيعته وقال : « أما بعد أيها الناس فاني قد وليت عليكم ولست بخيركم فان أحسنت فأعينوني وان أسأت فقوموني ... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله ( أى ما أطعت القانون ) فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم » . وكان عمر يصارح الناس فى خطبه وأحاديثه أن له عليهم حق الطاعة فيما أمر الله فلا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق ، أى فى معصية القانون .

وإذا كان لرئيس الدولة فى ظل هذا النظام أن يعنى فى بعض الأحيان أحدا من الناس بذاته من الخضوع لقاعدة عامة مجردة فيستثنى من سريانها العام فانما يستمد هذه السلطة الاستثنائية من القانون نفسه فاستعمالها بقرارات أو أوامر خاصة لا يعد تعطىلاً لأحكام القانون العامة المجردة ولا خروجاً

عليها انما فى اتخاذها تنفيذ لتلك الأحكام ، من ذلك حق العفو فى المواد الجنائية المخول لرؤساء الدول ذات « نظام الشرعية » كما هى الحال فى مصر حيث يملك رئيس الدولة بمقتضى المادة ١٤١ من الدستور الجديد حق اصدار أوامر يعنى بها أشخاصا معينين بذاتهم من عقوبة معينة وقعت عليهم تطبيقا لقاعدة قانونية .

وإذن فما دامت الادارة ملزمة باحترام القوانين فى تصرفاتها فانه يترتب على ذلك أنها تعتبر مسئولة عن تصرفاتها التى تخالف القوانين .

ولكن ما هى حدود هذه المسئولية ومن الذى يقوم بمراقبة الدولة فى تصرفاتها ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة فى الصفحات التالية من هذا الباب .

## الفرع الثاني في نطاق مسؤولية الإدارة

### المشروعية والمناسبة :

يجب ألا نفهم مما سبق أن قلناه في « نظام الشرعية » أن الإدارة لا يمكنها اتيان أى تصرف بل المقصود هو أن الإدارة عليها ، إذا وجد نص قانوني ، أن تحترم هذا النص ، فان لم يوجد نص قانوني فان للإدارة سلطة تقديرية فيما تأتية من تصرفات ، فمثلا للإدارة سلطة البوليس ، أى سلطة العمل على حفظ الأمن والنظام ، وتبعاً فحيث لا يوجد نص يحدد الشروط التي تباشر بها الإدارة وظيفتها البوليسية يكون للإدارة حق تقدير أنسب الوسائل التي تتخذها للقيام بهذه الوظيفة .

وعلى هذا يجب الحذر من الخلط بين مشروعية ما تأتية الإدارة من تصرفات وبين مناسبة هذه التصرفات .

فالمشروعية يثور بحثها حيث يكون القانون قد تناول الأمر بتنظيم ما ، ولذا تخضع مراقبة مدى مشروعية التصرفات الإدارية لأشراف القضاء عادة .

أما المناسبة *opportunité* فتكون حيث لا تتقيد حرية الإدارة بأى قيد قانوني اللهم الا أن تهدف في قرارها لتحقيق الصالح العام .

### المسؤولية عن أعمال السيادة والمسؤولية عن أعمال الإدارة :

سبق أن ذكرنا أن السلطة التنفيذية لها ثلاث وظائف : حكومية وقضائية وإدارية ، ولذا نعود فننبه هنا إلى أن المسؤولية التي نناقشها الآن هي مسؤولية

السلطة التنفيذية عن أعمالها الإدارية أو مسئولية السلطة التنفيذية عندما تقوم بوظيفتها الإدارية فتسمى بالادارة .

ذلك أن السلطة التنفيذية لا تسأل عن أعمالها الحكومية إذ أن هذه الأعمال تصدر من الدولة بصفقتها هيئة سياسية تتمتع بسيادة وتبعا تخرج تصرفاتها في هذا النطاق عن رقابة المحاكم اطلاقا ولا يجوز للمحاكم أن تتعرض لهذه التصرفات لا عن طريق الحكم بتعويض ولا عن طريق التأويل أو فحص المشروعية أو الالغاء .

ويلاقي مذهب عدم جواز مسئولية الدولة عن أعمالها المسماة بأعمال السيادة نقدا شديدا في الوقت الحاضر من كثير من الفقهاء ترتب عليه التضييق من نطاق هذا المذهب إلى حد كبير .

أ — فأصبحت الأعمال التي تعتبر من قبيل السيادة أقل بكثير مما كان عليه الحال فيما سبق ودخلت كثير من التصرفات ، التي كان ينظر إليها على أنها تصرفات حكومية فيما مضى ، دخلت في مجال التصرفات العادية ، فمثلا المحافظة على الأمن العام إذ صارت تعتبر الآن من قبيل التصرفات الإدارية لا الحكومية .

ب — كذلك يتجه الميل الآن في كثير من الحالات إلى أن منع القضاء من فحص مدى مشروعية التصرفات الحكومية أو الغائها لا يمنعه في ذات الوقت من الحكم بالتضمنين ( أى بالتعويضات ) .

قد يقال إن الحكم بالتعويض لا يتسنى الا إذا قام القضاء بفحص مدى مشروعية أعمال السيادة ليصل من ذلك إلى الحكم بالتعويض أو رفض طلب التعويض ، ولكن هذا الاعتراض ليس صحيحا الا بالنسبة للمسئولية الخطئية دون المسئولية المبنية على تحمل التبعة إذ مسئولية الإدارة في الحالة الأخيرة تقوم على مجرد صلة بين نشاط الحكومة والضرر الذي لحق الفرد

بصرف النظر عما إذا كان هذا النشاط يعتبر خطأ من عدمه ( على عكس الأمر في شروط المسؤولية التقصيرية إذ لا بد من ثبوت خطأ قبل الإدارة ) .

كذلك لا تسأل الدولة عن نشاطها القضائي كقاعدة عامة ، ولما كانت الوظيفة القضائية للدولة لا تدخل في نطاق بحثنا فاننا لانرى داعيا للدخول في تفاصيل هذه المسؤولية .

أما مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية فقد أحرزت نجاحا كبيرا في محيط الفقه والقضاء .

### أُساس المسؤولية الإدارية وعروضها :

اختلفت النظريات في الأساس الذي يجب أن تبنى عليه مسؤولية الإدارة عن أعمالها ويمكن أن نجمع أصحاب هذه النظريات في فريقين :

الفريق الأول هم أصحاب النظرية التقليدية التي تبنى المسؤولية على فكرة الخطأ وتبعاً فلا يمكن لمن أصابه ضرر من تصرفات الإدارة الحق في التعويض إلا إذا أثبت الآتي :

- ١ - وقوع خطأ أو تقصير من جانب الإدارة .
- ٢ - حصول ضرر له .
- ٣ - علاقة سببية بين الخطأ والضرر أى أن ما أصابه من ضرر انما حصل بسبب الخطأ أو التقصير المنسوب للإدارة .

وهذه هي المسؤولية التقصيرية أى المسؤولية التي تبنى على قيام تقصير قبل المسئول .

وقيام هذا التقصير قد يقع عبء اثباته على طالب التعويض وقد يفترضه القانون افتراضاً لا يقبل اثبات العكس . فمثلاً مسؤولية الشخص عن هم في رعايته تقوم على تقصير قبل الراعى يفترضه القانون افتراضاً لا يقبل من



الراعى اثبات عكسه أى اثبات عدم وجوده ، وتبعاً فمن يخطئ يقيم التزاما بالمسئولية فى ذمة من يرعاه فى حدود ما نص عليه القانون ، وتقوم هذا الالتزام بطريقة آلية اعمالاً لنص القانون فى هذا الخصوص ، ولا يعنى المسئول من المسئولية التقصيرية إلا إذ أثبتت القوة القاهرة أو خطأ الغير .

أما الفريق الثانى فلا يقيم مسئولية الدولة على الخطأ بل يقيمها على الضرر ، وتبعاً يكفى لكى تسأل الدولة عن نشاطها توافر الشروط الآتية :

١ - وقوع ضرر من نوع معين للفرد ( أى ضرر مباشر محقق خاص استثنائى ) .

٢ - وجود صلة بين الضرر وبين نشاط الإدارة ، أى أن هذا الضرر حصل بسبب موقف الإدارة .

وعلى هذا فلا يلزم أن يكون موقف الإدارة خطأ أو تقصيراً بل قد يكون لا غبار عليه ولكنها تعوض عنه ما دام قد ترتب عليه ضرر للغير . وهذه هى نظرية تحمل التبعة التى يعللها أصحابها بأن الغرم بالغنم ، فكما أن الإدارة تستفيد من جزاء السماح لها باتيان تصرفات معينة فيجب أن تتحمل مسئولية مباشرة هذه التصرفات .

ولكن الميل الأغلب لازال يتجه إلى الآن لتغليب نظرية المسئولية التقصيرية على نظرية تحمل التبعة ، ولذا فان النظرية الأخيرة لا يؤخذ بها الا فى أحوال استثنائية وعادة بناء على نص تشريعى صريح ، ويمكن أن نضرب مثلاً للنص التشريعى الصريح الذى يقيم مسئولية الإدارة على أساس نظرية تحمل التبعة بالمادتين ٢٤ ، ٢٥ من الدستور المصرى الجديد .

وتنص أولاهما على أن « تكفل الدولة ، وفقاً للقانون ، تعويض المصابين بأضرار الحرب » ...

وتنص الثانية على أن « تكفل الدولة ، وفقاً للقانون ، تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية » .

فطبقا للنصين السالفين يقع التزام على الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية سواء كان ذلك نتيجة خطأ من الدولة أم لا ، وكل ما هنالك أن قواعد منح هذا التعويض يحددها القانون ، وهذا يعنى أن مسئولية الدولة فى هذه الحالة تفسرها نظرية تحمل التبعة .

وتطبيقا لما أسلفناه لو افترضنا جدلا أن هزة أرضية مفاجئة وقعت فترتب عليها انفجار فى أحد المناسجم التى تستغلها الإدارة لأغراض علمية مثلا وتوفى بسبب ذلك الانفجار عدد من العمال فان الإدارة لا تسأل طبقا للنظرية الأولى ولكنها تسأل وفقا للنظرية الثانية .

ومن أمثلة أحكام القضاء التى أقامت مسئولية الإدارة نذكر حكما لمجلس الدولة الفرنسى فى ٢٤ / ٦ / ١٩٤٩ قضى بتعويض لورثة شخص قتل أثناء مطاردة رجال البوليس لأحد المجرمين وبسبب هذه المطاردة ، وقد بنى الحكم على أن الأضرار التى لحقت بالشخص المتوفى تجاوزت فى خطورتها ومداها الأعباء التى يمكن أن يتحملها الأفراد فى مقابل المزايا التى تنجم من قيام مرفق البوليس .

ولما كانت الإدارة شخصا معنويا يباشر أعماله عن طريق موظفيه فمن الطبيعى أن تسأل الإدارة عن أخطاء هؤلاء الموظفين ، وإنما يجب أن نميز فى هذه المسئولية بين الخطأ الذى يرتكبه الموظف بصفته الشخصية فيسأل عنه وحده ( لأنه يعتبر هنا كأى فرد عادى ) وبين الخطأ الذى يرتكبه الموظف أثناء قيامه بأعباء وظيفته أو بسببها فيسأل عنه مع جهة الإدارة بالتضامن .

وتبعاً فالموظف الذى يتشاجر مع بقال أثناء شرائه لحاجاته الخاصة إنما يسأل هو وحده عن هذه المشاجرة بينما لو حصلت هذه المشاجرة بينها بسبب استخراج البقال لرخصة محله مثلا لصح أن تثير مسئولية الإدارة .

وكان الفقه والقضاء الإداري يميز ، في خصوص الخطأ الذي يحصل أثناء الوظيفة أو بسببها ، بين الخطأ الذي يرجع إلى إهمال الموظف شخصيا والخطأ الذي يقع بسبب تنظيم المرفق ذاته ، فيقيم مسئولية الإدارة في الحالة الثانية دون الأولى ، ولكنه بدأ يتنحى عن هذه التفرقة وأصبحت الإدارة تسأل عما يصيب الأفراد من أضرار بسبب أخطاء الموظفين سواء كان هذا الخطأ شخصا أو مصلحيا لأن قواعد المسئولية إنما وضعت لحماية الفرد من نتائج خطأ الموظف دون اعتبار لنوع هذا الخطأ ما دام قد وقع بسبب قيام المرفق بنشاطه . ولا فرق بين الحالتين إلا في علاقة الإدارة بموظفيها إذ يجوز للإدارة في حالة ما إذا تحملت تعويضا بسبب خطأ الموظف الشخصي أن ترجع على هذا الموظف بما تكلفته بسببه .

وعلى هذا إذا فرضنا أن سائق قطار أهمل في عمله ف وقعت حادثة لركاب القطار يكون لهم حق مطالبة الدولة بالتعويض عما لحقهم بسبب هذا الإهمال ، ولكن نظرا لأن المسئولية هنا عن خطأ شخصي فان للإدارة أن ترجع على السائق بنصيبه في التعويض الذي حكم عليها به .

أما إذا كانت الإدارة تملك معملا للتجارب وسط مساكن ثم احترق أحد المنازل المجاورة بسبب إجراء تجربة تمت دون إهمال فان الإدارة تعوض المضرور دون أن يكون لها مطالبة موظفيها بشيء لأن المسئولية هنا خطأ مصلحي .

على أنه يجب ألا يفهم مما سبق ذكره أن كل ضرر ، مهما كان ، يعطى للمضرور حق مطالبة الإدارة بتعويضه إذ لا بد من توافر شروط خاصة حتى يصلح الضرر الناجم من نشاط الإدارة لأن يكون سببا في التزامها بالمسئولية ، فيجب أن يكون هذا الضرر :

١ - مؤكدا ، وتبعاً فلا تسأل الإدارة عن تعويض الضرر الاحتمالي .

٢ - مباشرا ، وتقدير ما إذا كان الضرر مباشر أم غير مباشر مسألة وقائع ، ولذا لو فرضنا أن سيارة حكومية اصطدمت بسيارة خاصة فأصاب السيارة الخاصة عطب استلزم وضعها مؤقتا في جراج فسرقت منه فان صاحب السيارة الخاصة لا يمكنه أن يطالب الادارة بتعويضه عن السرقة لأن السرقة ضرر غير مباشر .

٣ - خاصا ، أى وصل إلى درجة معينة من الخطورة لأن الأضرار التافهة التي تصيب الأفراد بسبب نشاط الإدارة يجب عليهم تحملها باعتبارها من قبل الأعباء العامة التي يلتزمون بتحملها ( كالضرر الذي يصيب الأفراد من جراء المرور في شارع مثلا بسبب اصلاحات تستغرق وقتا قصيرا أثناء مرور موكب رسمي ) .

وكان هذا الشرط هو حجة القضاء الإداري خلال حقبة طويلة من الزمن في رفض دعاوى التعويض التي تبني على ما يصيب الأفراد من جراء صدور بعض اللوائح الإدارية إذ كان يرى أن هذا الضرر ليس هو الضرر الخاص المتطلب بل هو ما يجب على الأفراد تحمله ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي غير هذا الاتجاه بحكمه الصادر في ١٤ / ١ / ١٩٣٨ والذي قرر لشركة منتجات ألبيان خاصة اسمها la Fleurette حقها في التعويض على أساس أنه قد أصبح مستحيلا عليها الاستمرار في مزاوله نشاطها بسبب صدور قرار معين .

### طرق الرقابة على تصرفات الإدارة :

تبين مما سبق أن الإدارة ليست مطلقة الحرية تتصرف كما تشاء بل هناك حدود يجب أن تراعيها الإدارة في تصرفاتها حماية لحرية الأفراد مع عدم اعجاز الإدارة عن العمل ، وهناك طرق لمراقبة الإدارة في مراعاتها لهذه الحدود .

ويمكن أن نجمل هذه الرقابة في أنها قد تكون إدارية أو برلمانية أو قضائية :

١ - والرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأن الإدارة هي التي تراقب نفسها بنفسها بما لكبار الموظفين من اشراف وسلطة رئاسية على صغار الموظفين يحافظون بها على حسن سير المصالح وسمعة الإدارة وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم.

٢ - ويقصد بالرقابة البرلمانية أن الوزير يسأل سياسيا أمام البرلمان ، ونظر لأن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته فان البرلمان يمكن أن يبسط رقابته على الوزارة عن طريق مراقبته لأعمال الوزير ، وقد قرر الدستور الحديد هذا النوع من الرقابة في المادة ١١٣ / ١ بقوله : « إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء يوجب عليه اعتزال الوزارة » .

٣ - أما الرقابة القضائية فعلى أنواع :

فقد يباشرها القضاء الجنائي بتوقيع العقوبات على الموظفين الإداريين الذين يخرجون على حدود اختصاصاتهم ، ومثل ذلك المواد ١٢٦ - ١٣٢ من قانون العقوبات المصرى وهى تعتبر أن سوء معاملة الموظفين لأفراد الناس واستعمال وسائل الاكراه معهم جريمة يعاقب عليها مرتكبها ( كما تحمى هؤلاء الموظفين كذلك من تعدى الأفراد عليهم ) وقد يباشرها القضاء العادى خصوصا فى البلاد التى لا تأخذ بنظام القضاء الإدارى .

وقد يباشرها القضاء الإدارى ، وفى الحالتين ( العادى والإدارى ) تكون صورة هذه الرقابة بالنسبة ( للأعمال الإدارية ) أما بالتضامن أى الزام الإدارة بدفع مبلغ من المال تعويضا عما لحق الفرد من أضرار بسبب نشاط الإدارة ، وأما بالالغاء أى الحكم بالغاء القرار الذى أصدرته الإدارة مخالفا للقوانين وهو ما يعتبر نتيجة منطقية للأخذ بنظام الشرعية الذى أسلفنا الكلام عنه ، والدفع بعدم الشرعية *l'exception d'illigalité* أى الدفع بعدم قانونية الأوامر والقرارات التى تصدرها السلطة الإدارية .

ونظرا لأن القضاء الإدارى هو عادة الجهة التى تحمى الأفراد ضد تعسف الإدارة أو أخطائها وأكثرها قربا من متناول الأفراد فاننا نخرج عليه بكلمة فيما يلى :



## الفرع الثالث في

## القضاء الادارى

### معنى القضاء الادارى :

يقصد بالقضاء الإدارى مجموعة المحاكم التى يوجد على رأسها مجلس الدولة والتى تملك الفصل فى معظم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية .

والقضاء الإدارى بهذا المعنى يقابل القضاء العادى أى مجموعة المحاكم التى تخضع لأشراف محكمة النقض والذي يعتبر هو جهة الاختصاص القضائى العامة فلا يخرج من اختصاصه الا ما نص على اختصاص جهة أخرى بالفصل فيه ، ولذا توجد بعض منازعات ذات طبيعة إدارية يمكن أن تنظر أمام القضاء العادى .

### كيف نشأ القضاء الادارى :

يرجع الفضل فى اقامة القضاء الإدارى إلى فرنسا فهى التى أوجدت هذا النوع من القضاء وعنها أخذت بلاد أخرى ومنها مصر .

ذلك أن فرنسا عندما قامت بثورتها الكبرى من أجل الحرية كانت متأثرة إلى حد كبير بنظرية مونتسكيو عن الفصل بين السلطات فقامت بتطبيقها فى نظمها تطبيقا واسعا ، وقد ترتب على تطبيق هذه النظرية أن فصلت فرنسا بين الإدارة والقضاء وحرمت القضاء من أن يتدخل فى شئون الإدارة وأبعدت من اختصاصه النظر فى المنازعات الإدارية ، وزكى هذا الوضع ما عانته فرنسا فيما سبق من تاريخها على الثورة من عنث الجهات

القضائية وتعسفها خصوصا من برلماناتها التي كانت تباشر اختصاصا قضائيا واسعا .

ولذا فان أول طور مرت به فرنسا في سبيل الوصول إلى القضاء الإداري بالمعنى الحالي كان يمنح الاختصاص بالنظر في المنازعات الإدارية والفصل فيها إلى الادارة بذاتها ، أى أن الإدارة كانت تقوم بمهمة القاضي الإداري في شئون نفسها في أول مراحل الثورة وهو ما كان يسمى بنظام الإدارة القاضي *administration - juge* .

ولم يكن هناك مبرر من الناحية النظرية ، على أساس نظرية الفصل بين السلطات ، لأن ينشأ قضاء إداري ولكن الذي أدى إلى ذلك هو التطور العملي الذي مرت به فكرة الإدارة القاضي في فرنسا .

ذلك أن نابليون الأول رأى أن يقيم بجانبه مجلسا استشاريا إداريا يهتدى برأيه عند الفصل في المنازعات الإدارية ذات الصبغة القانونية ، فكان هذا المجلس ، الذي أراد به نابليون أن يكون أداة طيعة في يد الحاكم ، هو نواة مجلس الدولة الحالي الذي يعتبر الآن خير حماية للأفراد ضد هذا الحاكم ودعامة من الدعامات القوية للحد من تعسف الحكام ، والذي حصل أن منح هذا المجلس فيما بعد اختصاصات قضائية بالنسبة لبعض المنازعات الإدارية وذلك عن طريق التفويض ، ثم انتهى إلى أن أصبح قضاء حقيقيا بالمعنى الصحيح قام بدور رئيسي في بناء القانون الإداري وبذا انتقل نهائيا الاختصاص بالفصل في المنازعات من الإدارة القضائية إلى القضاء الإداري .

### مبررات بقاء القضاء الإداري :

لم تعد الأسباب التي دعت إلى الأخذ بنظام القضاء الإداري أولاد ذات أهمية الآن ، فنظرية الفصل بين السلطات لا تستلزم حتما ضرورة قيام مثل هذا النظام والمثل العملي الذي يؤكد صحة ما تقول هو النظام الانجلو سكسوني

الذى يأخذ بنظرية الفصل بين السلطات ولكنه لا يعرف القضاء الإدارى حتى الآن ، ثم أن نشوء القضاء الإدارى فى فرنسا لم يكن نتيجة مباشرة للأخذ بهذه النظرية وإنما كان ثمرة تطور تطبيق هذه النظرية فى فرنسا لأسباب كانت خاصة بالمجتمع الفرنسى كما رأينا .

كذلك لم يعد هناك مبرر للخوف من التعسف البرلمانى بعد أن وصل العالم إلى ما وصل إليه من استقرار دستورى .

كما أنه لا يمكن أن ندافع اليوم عن فكرة نابليون التى كان يهدف إليها من وراء إنشاء المجلس الاستشارى الإدارى وهى خلق قضاء إدارى يحاى جهة الإدارة .

فما الذى يبرر الابقاء على هذا النظام إلى وقتنا هذا بعد أن أصبحت كل الأسباب التى بررت قيامه فى ذمة التاريخ ؟ .

يبدو لنا أن هذا يرجع إلى ظاهرة تقليدية فى العلوم الاجتماعية لاحظها رالناو Ralhenau عندما قال إن النظم تغير فحواسها ، مع احتفاظها بأسمائها وخصائصها الأساسية ، لتبقى على وجودها أو كما يقولون إن الأداة تخلق الوظيفة .

ولعل أول أسباب التمسك بالقضاء الإدارى هو أن هذا القضاء أصبح وسيلة أساسية فى خلق المبادئ القانونية التى تحكم نشاط الإدارة بسبب عدم وجود تقنين إدارى بالمعنى الصحيح .

قد يقال بأن المحاكم العادية يمكنها أن تقوم بهذه المهمة ولكن يعترض على ذلك بأن مبادئ القانون الإدارى تختلف عن مبادئ القانون الخاص ، كما سبق إيضاحه ، وتبعاً فإننا لو منحنا القضاء العادى اختصاص الفصل فى المنازعات الإدارية لكان على هذا القضاء أن يدرس المبادئ التى سبق أن استقرت فى القانون الإدارى عن طريق القضاء الإدارى وهذا يقتضى

مجهودا قد لا يكون سهلا ، ثم انه يتطلب من هذا القضاء أن يستمر في المحافظة على مميزات القانون الإدارى وهذا يستلزم تخصيصا ليس القضاء العادى مؤهلا له دائما .

وعلى هذا فان القضاء الإدارى يبرر الآن سبب وجوده بما له من أهمية نظرية ، بل أن القضاء الإدارى له مبرر آخر أيضا من الناحية العلمية ذلك أن هذا القضاء ليس هو ميزة لصالح الإدارة فحسب بل هو أولا وقبل كل شىء ضمان لحرية الأفراد فى علاقاتهم المختلفة بالإدارة بطريقة أكثر سهولة وقوة من القضاء العادى .

ولذا نخلص مما سبق إلى أن بقاء القضاء الإدارى يرجع إلى حسن تنسيق العمل القضائى فى الدولة بين نوعين من القضاء ( هما العادى والإدارى ) كل منهما يتخصص فى عمله فيحسن القيام به على نحو أفضل ( ولذا تنظم بعض البلاد التى تأخذ بالنظامين القضائيين طرقا للفصل فى النزاع على الاختصاص بين هذين النظامين ) .

ولما كانت مصر من بين البلاد التى أخذت بنظام القضاء الإدارى بجانب القضاء العادى فاننا نرى تخصيص مبحث للقضاء الإدارى المصرى من حيث هو وسيلة لرقابة أعمال الإدارة .

## الفرع الرابع في مجلس الدولة المصري

### تعريف وتحرير:

مجلس الدولة كما يدل عليه اسمه هو الهيئة العليا في الدولة المنوط بها اشاعة العدالة ورفع المظالم التي تقع على الأفراد بسبب تصرفات الإدارة ، والتي تهدي هذه الإدارة فيما تباشره من نشاط .

وقيام هيئة هذه مهمتها ليست فكرة جديدة على مصر من حيث موضوعها . فقد كان فرعون يجلس عادة للقضاء إذا شكى إليه أحد الرعايا من الأحكام المعينين من قبل فرعون وطلب إليه التدخل في الشكوى .

كما كان مرجع النظم القضائية في عهد البطالسة ثم الرومان هو مجموعة بونخوريس المعدلة بمجموعة أمازيس والتي تسمح للأهالي بالتظلم من الجور الذي ينالهم من حكام المقاطعات .

وكانت مجموعة البطريك غبريال بن ثريك هي عماد القوانين الكنسية التي طبقها الأقباط في مصر ، والمستقرىء لهذه المجموعة يلمس اتجاه روحها إلى فكرة مجلس الدولة .

ولما دخل العرب مصر أدخل عمرو بن العاص نظام القضاء الاسلامي فيها ومن بينه اقامة محكمة للمظالم كانت تنظر في ظلمات الأفراد من حيف الأحكام في الجباية وغيرها .



وقد جرت عادة معظم خلفاء الدولتين الأموية والعباسية على الجلوس للفصل في ظلمات رعاياهم من الحكام وكان أول من أفرد يوماً لهذه الظلمات هو عبد الملك بن مروان ( ٦٨٥ - ٧٠٥ ) .

وقد فكر أولو الأمر في مصر ، سنة ١٨٧٩ ، في انشاء مجلس للدولة على غرار مجلس الدولة الفرنسي فصدر الأمر العالى الرقم ٢٣ / ٤ / ١٨٧٩ بتنظيم هذا المجلس ، وقد نصت مادته الثامنة على أن « يؤخذ رأى مجلس الدولة في جميع مشروعات القوانين الواجب تقديمها من نظارنا إلى مجلس شورى النواب والتصديق عليها منا .

ويعد مشروعات القوانين التي تطلب إليه الحكومة اعدادها وكذلك لوائح الإدارة العمومية .

ويبدى رأيه في المسائل القانونية والمسائل المتصلة بالمصلحة العامة التي يحيلها إليه مجلس نظارنا لبحثها » .

وأضافت م ٩ من الأمر لاختصاص المجلس أن « يفصل مجلس الدولة بناء على طلبنا أو طلب نظارنا في جميع المنازعات التي تنشأ بينهم : -

أولا : فيما يتعلق باختصاصات كل منهم بمقتضى القوانين واللوائح .

ثانيا : فيما يتعلق بتطبيق القوانين ، ويبدى رأيه في جميع المسائل التي يحيلها إليه نظارنا ، كما ينظر في تصرفات الموظفين التي يطلب إليه فحصها » .

وجعلت المادة العاشرة لهذا المجلس أن يفصل « بصفة انتهائية في المنازعات الإدارية » .

وقررت المادة ١١ أنه « للنظر في أية مادة تحال إلى مجلس الدولة ولا تكون مشتملة على انزاع يشكل الرئيس لجنة من ثلاثة أعضاء : اثنين من المستشارين والثالث من نواب العرائض يكلفون بفحصها واعداد تقرير عنها .

وتعين كل لجنة مقررا من بين أعضائها » .

ولكن هذا الأمر الذى صدر بناء على اقتراح شريف باشا لم ير نور الحياة ولم يقيض الله لهذا المجلس أن يولد لأسباب مالية حالت دون تنفيذه .  
وفى سنة ١٨٨٣ عرض أمره مرة أخرى على بساط البحث بمناسبة وضع القوانين النظامية الخاصة بمجلس شورى القوانين ومجالس المديريات ولكن رؤى وقتئذ الاكتفاء بإنشاء قسمين منه هما قسم التشريع وقسم الإدارة ، الأول لاعداد مشروعات القوانين واللوائح والثانى يفتى الإدارة فى شئونها المختلفة من الناحية القانونية .

ومع ذلك لم يتم انشاء هذين القسمين إذ ارتبطا بصخرة السياسية العامة فى مصر عندئذ فصدر أمر عال فى ١٣-٢-١٨٨٤ عهد بمهمة قسم التشريع لأحد أعضاء لجنة قضايا الحكومة ، وقد اقتضى عظم المهمة إعادة تنظيم أقسام الحكومة وإنشاء اللجنة الاستشارية والتشريعية .

وهكذا كان أول ما استقر فى مصر من هيئات مجلس الدولة هما قسم التشريع والإدارة ، وظلت الحال بين الجزر والمد والاقتراحات والمشروعات إلى أن كانت سنة ١٩٤٦ إذ صدر قانون بإنشاء مجلس الدولة الحالى ، وقد تناولت يد التعديل هذا القانون بالتغيير والتبديل وآخرها هو القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

كما صدر القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء إدارة قضايا الحكومة لتنوب عن الحكومة والمصالح العمومية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التى خولها القانون اختصاصا قضائيا .

### نبذة عن مجلس الدولة المصرى الحالى:

تنص المادة الأولى من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ على « أن يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برياسة مجلس الوزراء » .  
ويرأس المجلس رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بعد موافقة الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

ويكون لهذا الرئيس الاشراف على أعمال المجلس جميعها واقسامه المختلفة ، ويرأس الجمعية العمومية للمجلس وكذلك المحكمة الإدارية العليا ، وله أن يقدم كل ثلاثة شهور تقريراً إلى مجلس الوزراء بما استظهره من نقص أو غموض في التشريعات أو اساءة استعمال الإدارة لسلطتها حتى يمكن لمجلس الوزراء تلافى هذه العيوب .

ويعاون رئيس المجلس سكرتير عام من درجة مستشار مساعد له سلطة وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بالنسبة للموظفين والمستخدمين الإداريين والكتابين بالمجلس ، ويرأس المكتب الفني .

وبجانب الرئيس يوجد وكيلاً للمجلس أحدهما للمحكمة ويرأس محكمة القضاء الإداري ، والآخر للقسم الاستشاري وهو يحل محل الرئيس فيما يتعلق بأعمال هذا القسم .

والوكلاء المساعدون ، ويقوم الوكيل المساعد مقام الرئيس والوكيل المختص .

والمستشارون وهم يتولون العمل في القسم القضائي والقسم الاستشاري يعاونهم باقي أعضاء المجلس وهم المستشارون المساعدون والنواب المساعدون . ويتكون المجلس من قسمين :

أ - **القسم القضائي** : ويؤلف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضي الدولة .

وقد اتبع القانون المصري في تحديد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة طريقة التحديد على سبيل الحصر ، أي ذكر المنازعات التي يختص القضاء الإداري بنظرها وذلك على سبيل الحصر وما عدا هذه المنازعات يكون من اختصاص القضاء العادي .

وتختص المحاكم الإدارية العليا بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية إذا كان الطعن مبنيًا على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله أو مخالفة حكم سابق حائز لقوة الشيء المحكوم فيه ، فهدفها إذن هي كما قالت المذكرة الإيضاحية « القول الفصل في فهم القانون الإداري وتأويله وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع تناقض الأحكام » .

أما محكمة القضاء الإداري فتختص وحدها بالفصل نهائيا في المسائل الآتية :

- ١ - الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية .
- ٢ - الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية والقرارات الإدارية النهائية الصادرة من جهة لها اختصاص قضائي عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ومن لحان قيد المحامين وقبولهم وتأديبهم .
- ٣ - الطلبات الخاصة بالموظفين الداخليين في الهيئة من الفئة العالية أو بالضباط وبورثتهم فيما يتعلق بالآتي :
- أ - المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت .
- ب - الطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات .
- ج - إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية
- د - إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بحالتهم إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي .

ويشترط في الطلبات الواردة في البند الثاني والثالث ب ، ج ، د أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة .

٤ - طلبات التعويض عن القرارات الواردة في البنود السابقة . وتختص المحاكم الادارية وحدها بالفصل نهائيا في الطلبات الواردة في البند الثالث السالف والتعويض عنها إذا تعلق بالموظفين العموميين ممن عدا من سبق ذكرهم في اختصاص محكمة القضاء الإدارى .

وتشارك محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية في الاختصاص بنظر الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم على النحو الذى لا يجافى قانون الالتزامات الإدارية عند صدوره ، والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأى عقد إدارى آخر .

وتنص م ٥ من القانون على أن « يكون مقر المحاكم الإدارية فى القاهرة والاسكندرية ، ويجوز انشاء محاكم إدارية فى المحافظات الأخرى والمديريات بقرار من مجلس الوزراء » ، كما تقرر م ٦ أن « يكون لكل وزارة أو مصلحة عامة أو أكثر محكمة إدارية يعين عددها وتحدد دائرة اختصاص كل منها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة » . وهكذا يكون المشرع قد عالج مشكلتي الضغط المتزايد على القضاء الإدارى وبعد المتقاضين عن المحاكم معالجة جزئية بما رسمه للمحاكم الإدارية من نظام .

ويجب ملاحظة أمرين فيما سلف :

١ - يعتبر فى حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

٢ - يمتنع على مجلس الدولة الفصل فى الطلبات المتعلقة بالسيادة .

أما هيئة المفوضين فيجب أن نراعى أنها لا تمثل الحكومة فى الحقيقة وإنما وظيفتها هى القيام بالدفاع عن القانون والصالح العام وفقا لما يوحى به ضمير المفوض ، وتختص هذه الهيئة بالآتى :



أ - الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا سواء بناء على طلب ذوى الشأن أم من تلقاء نفس رئيس الهيئة .

ب - تسوية النزاع بين طرفيه ( بالنسبة لما يرفع لمحكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية ) على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، وذلك خلال أجل يحدده المفوض فان تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع .

ج - تحضير الدعاوى وتمهيتها للمرافعة وايداع تقرير فيها يحدد الوقائع والمسائل القانونية مثار النزاع ورأى المفوض مسببا .

د - عرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها .

هـ - الفصل في طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية .

و - الاشتراك في الجمعيات العمومية للمحاكم .

### تلخيص :

مما سبق يمكن أن نقسم القضايا التي يختص مجلس الدولة بنظرها تقسيما عاما إلى نوعين :

أ - قضاء الاعفاء : حيث تتجاوز السلطة العامة اختصاصاتها فتكون قراراتها معيبة لعدم مشروعيتها ، وعندئذ يكون من حق الفرد أن يرفع دعوى بالغاء هذا القرار ، ولذا فان الدعوى تنصب في حقيقتها على القرار المشوب أكثر منها كخصومة بين الفرد والإدارة ، وهذا هو ما يفسر قول الفقهاء بأن دعوى الالغاء ليست دعوى بين خصوم ولكنها دعوى ضد قرار . وإذا ما تحقق للقاضي عدم مشروعية القرار يصدر حكما بالغاؤه يعتبر في الواقع بمثابة اعدام لهذا القرار ، ولذا فان حجية الالغاء لا تقتصر على النزاع الذي رفعت بشأنه الدعوى بل تسرى في مواجهة الكافة كقاعدة

عامة ويجوز لكل فرد خلاف رافع الدعوى أن يحتج بحكم الالغاء في مواجهة الإدارة .

٢ - قضاء التعويض : وذلك عندما يصدر من الادارة عمل من الأعمال التي تمس مركزا قانونيا لأحد الأشخاص لأن هذا يعد اعتداء على حق الشخص ، فاذا ما ثبت للقاضي هذا الاعتداء يصدر حكما بتعويضه أما تعويضا عينيا en nature أو بمقابل par equivalent ، ولكن حجية هذا الحكم نسبية اذ تقتصر على طرفي النزاع ، ولذا يجوز لمن لم يكن طرفا في النزاع أن يحتج بهذا الحكم . بل ان الحكم لا يعتبر حجة بين طرفي النزاع فيما يتعدى نطاق وقائع هذا النزاع ( بيد أنه إذا تضمن مبدأ قانونيا فقد يعاون في تكوين قاعدة قانونية إدارية ) .

ب - القسم الاستشاري للفتوى والتشريع : ومهمة هذا القسم هي المهمة التي أنشئ من أجلها مجلس الدولة الفرنسي أصلا ، وتشمل الآن الافتاء والصياغة والاعداد ، ويتكون من إدارات لرياسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح ومن لجان تجمع رؤساء للادارات ذات الاختصاصات المتجانسة تحت رئاسة وكيل مساعد ومن جمعية عمومية تشكل من وكيل المجلس والوكلاء المساعدين لهذا القسم ورؤساء الإدارات .

وتختص الإدارات :

١ - بابداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها ولا يجوز لأية وزارة أو مصلحة أن تبرم أو تقبل أن تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو أن تنفذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه الا بعد استفتاء الإدارة المختصة .

٢ - بصياغة مشروعات القوانين عدا ما كان منها خاصا بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات وكذلك بصياغة مشروعات اللوائح والقرارات

التنفيذية للقوانين والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء ذات الصفة التشريعية .  
وتختص اللجنة بالنظر فيما يحيله إليها رئيس الإدارة من مسائل لأهميتها  
وعليه أن يحيل إليها المسائل الآتية : -

١ - كل التزام موضوعه مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد  
أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة .

٢ - صفقات التوريد والأشغال العامة وعلى وجه العموم كل عقد  
يرتب حقوقاً أو التزامات مالية إذا زادت عن خمسين ألف جنيه .

٣ - الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على أن يكون  
انشاؤها بقرار من مجلس الوزراء .

٤ - المسائل التي يرى فيها أحد المستشارين رأياً يخالف فتوى صدرت  
من إحدى إدارات القسم الاستشاري أو لجانته .

٥ - مشروعات القوانين والقرارات التنفيذية لتتولى مراجعة صياغتها .  
وتختص الجمعية العمومية بإبداء الرأي مسبقاً في :

١ - المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية  
التي تحال إليها بسبب أهميتها .

٢ - المسائل التي ترى فيها إحدى اللجان رأياً يخالف فتوى صدرت  
من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية .

٣ - المنازعات التي تنشأ بين الوزارات والمصالح العامة والهيئات  
الاقليمية والبلدية .

٤ - مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التي  
تتولى اللجان صياغتها وترى إحالتها إلى الجمعية لأهميتها ، والتشريعات  
التفسيرية التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء أو غيره من الهيئات التي  
ينحوله القانون فيها هذا الحق .

### مأسية :

تولى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بيان الاجراءات التى تتبع فيما يتعلق بالدعاوى التى ترفع إلى مجلس الدولة وخصص لذلك الفصل الثالث من الباب الأول منه ، كما تكلم فى بابه الرابع عن نظام أعضاء مجلس الدولة وموظفيه ، وتضمن بابه الخامس أحكاما وقتية ، وصدر قرار مجلس الوزراء باللائحة الداخلية للمجلس وذلك فى ١٢/٤/١٩٥٥ .

ولما كنا قد تعرضنا لمجلس الدولة ونحن بصدد الكلام عن مسئولية الإدارة - فلم من ذلك إلى دراسته دراسة تفصيلية - لذا نكتفى بما سبق إيراده ونحيل الراغب فى الاستزادة إلى القانون واللائحة سالفى الذكر .

# محتويات الكتاب

## فصل تمهيدى

٥	فى مقدمة الدراسة ومعنى « الإدارة العامة »
٧	تقدمة .....
٩	مدلول « الادارة العامة » فى دراستنا هذه .....
١٤	منهج الدراسة .....

## الفصل الأول

١٥	فى نشاط الإدارة العامة « المرافق العامة »
١٧	الفرع الأول - تعريف المرافق العام .....
٢١	الفرع الثانى - أنواع المرافق العامة .....
	١ - المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية ( الصناعية أو التجارية ) .....
٢١	٢ - مرافق قومية ومرافق اقليمية أو بلدية .....
٢٣	٣ - مرافق تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية .....
٢٤	تميز المؤسسات العامة عن الهيئات المحلية .....
٢٦	الفرع الثالث - انشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها .....
٢٩	الفرع الرابع - المبادئ التى تحكم سير المرافق العامة .....
٢٩	١ - مبدأ استمرار سير المرافق العامة .....
٣١	٢ - مبدأ المساواة أمام المرافق العامة .....
	٣ - مبدأ قابلية القواعد الخاصة بتنظيم المرافق العامة للتعديل والتغيير فى كل وقت .....
٣٣	حاشية .....
٣٤	الفرع الخامس - طرق إدارة المرافق العامة .....
٣٥	١ - الاستغلال المباشر .....



صفحة

٣٧	٢ — الاستغلال غير المباشر.....
٣٨	٣ — الاستغلال المختلط.....
٤٠	بنك التسليف الزراعى والتعاونى.....
٤٥	الشركة المساهمة للحديد والصلب.....
٤٦	التأميم.....
٤٩	٥ — التزام أو امتياز المرافق العامة.....
٤٩	تعريف عقد الامتياز.....
٥١	كيفية منح و ابرام التزام المرافق العامة.....
٥٢	أ — الممارسة.....
٥٣	ب — المناقصة العامة ( أو المزايدة العامة ).....
٥٤	اجراءات المناقصة.....
٥٨	الاعفاء من المناقصة.....
٥٩	شكل العقد.....
٦٠	تنفيذ العقد.....
٦٠	أ — حقوق الادارة مانحة الالتزام.....
٦٠	١ — حق الرقابة على تنفيذ العقد.....
	٢ — حق الادارة فى تعديل بعض نصوص العقد بارادتها
٦٣	المنفردة.....
٦٥	٣ — حق الادارة فى استرداد المرفق قبل نهاية المدة.....
٦٥	ب — حقوق الملتزم.....
٦٦	ج — حقوق المنتفعين.....
٦٨	تعليق.....
٦٩	تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية.....
٧٩	حاشية.....
٨٠	عقد الأشغال العمومية.....
٨١	عقد التوريد.....
٨١	تذييل.....

## الفصل الثاني

٨٣	في تنظيم الادارة العامة « المركزية واللامركزية »
٨٥	الفرع الأول - نظام المركزية .....
٨٥	التعريف بالمركزية .....
٨٦	الإدارة المركزية في مصر .....
٨٦	رئيس الدولة .....
٨٩	الوزير .....
٩٠	المديرون والمحافظون .....
٩٢	سأورو المراكز والأقسام .....
٩٢	العمد والمشايخ .....
٩٤	الشروط الواجب توافرها في العمدة والشيخ .....
٩٥	اجراءات تعيين العمدة أو الشيخ .....
٩٧	لجنة العمد والمشايخ .....
٩٨	أحكام عامة بالنسبة للعمد والمشايخ .....
١٠١	الفرع الثاني - نظام اللامركزية .....
١٠١	تعريف اللامركزية .....
١٠٢	الأشخاص الاقليمية الادارية .....
١٠٣	مزايا اللامركزية .....
١٠٤	اللامركزية والنظم الأخرى .....
١٠٦	الإدارة اللامركزية في مصر .....
١٠٦	مجالس المديريات .....
١٠٦	الأعضاء المنتخبون .....
١٠٨	الأعضاء المعينون .....
١٠٨	سير العمل بالمجلس .....
١٠٩	اختصاصات المجلس .....
١٠٩	أ - اختصاصات نهائية .....
١٠٩	ب - اختصاصات تخضع لتصديق السلطة المركزية .....
١٠٩	ج - اختصاصات يساهم فيها المجلس مع السلطة المركزية .....

صفحة	
١٠٩	د — اختصاصات استشارية .....
١١٠	الموارد المالية لمجلس المديرية .....
١١١	تحضير ميزانية مجلس المديرية .....
١١٣	المجالس البلدية .....
١١٣	تاريخ انشاء المجالس البلدية .....
١١٣	تشكيل المجالس البلدية .....
١١٤	ا — الأعضاء المعينون .....
١١٤	ب — أعضاء منتخبون .....
١١٤	شرط الناخب .....
١١٥	شروط المرشح .....
١١٦	أحكام العضوية .....
١١٧	سير العمل في المجلس .....
١١٧	اختصاصات المجلس .....
١١٧	ا — الاختصاصات التي تصدر فيها القرارات من المجلس بداءة ...
١١٩	اختصاصات المجلس التي تصدر قراراتها من السلطة المركزية بداءة.
١٢٠	الموارد المالية للمجلس البلدي .....
١٢٠	ا — الضرائب والرسوم والحصيلة .....
١٢١	ب — الأعانات .....
١٢١	ج — التبرعات .....

## الفصل الثالث

١٢٣	في أموال الإدارة العامة
١٢٥	الفرع الأول — الأموال العامة والأموال الخاصة .....
١٢٥	المبحث الأول — تعريف المال العام والمال الخاص .....
١٢٦	تحويل المال الخاص إلى عام والمال العام إلى خاص .....
١٢٧	تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة .....
١٣٠	حقوق الدولة على المال العام .....
١٣٢	حماية الأموال العامة .....
١٣٣	ا — عدم جواز التصرف في المال العام .....

صفحة	
١٣٣	ب — عدم جواز الحجز على المال العام .....
١٣٤	ح — عدم جواز تملك المال العام بالتقادم .....
١٣٥	استعمال الأفراد للأموال العامة .....
١٣٥	ا — الاستعمال العام .....
١٣٦	ب — الاستعمال الخاص .....
١٣٩	المبحث الثاني — طرق اكتساب الأموال العامة .....
١٤٠	نزع الملكية للمنافع العامة .....
١٤١	إجراءات نزع الملكية .....
١٤٤	قواعد خاصة في نزع الملكية .....
١٤٥	الاستيلاء المؤقت .....
١٤٧	الفرع الثاني — عمال الإدارة العامة .....
١٤٧	تمهيد .....
١٤٨	تعريف الموظف العمومي .....
١٥٠	الموظف الفعلي .....
١٥١	الرابطه القانونية بين الموظف والإدارة .....
١٥٣	الموظفون بعقد .....
١٥٣	خصائص الوظيفة العمومية .....
١٥٥	ديوان الموظفين .....
١٥٦	تشكيل ديوان الموظفين .....
١٥٨	اختصاصات الديوان .....
	مدى اختصاص ديوان الموظفين وديوان المحاسبة في الإشراف
١٦٠	على شؤون الموظفين .....
	الأحكام العامة للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام
١٦١	موظفي الدولة .....
١٦٢	فئات الموظفين .....
١٦٢	تعيين الموظفين .....
١٦٦	اختيار الموظفين .....
١٦٦	الوظائف التي يكون التعيين فيها بالمسابقة .....

صفحة

١٦٨	واجبات الموظفين .....
١٦٨	١ — أداء الوظيفة في الحدود التي رسمها القانون .....
١٦٩	ب — طاعة الرؤساء .....
١٦٩	ج — عدم افشاء أسرار الوظيفة .....
١٦٩	د — عدم الاشتغال بالسياسة .....
١٦٩	هـ — الامتناع عن الأعمال التي تحيطه بالريبه .....
	و — عدم اتيان ما من شأنه الاخلال بمبدأ استمرار سير المرفق
١٧٠	القائم .....
١٧٠	١ — تحريم الاضراب .....
١٧١	٢ — تنظيم الاستقالة .....
١٧٢	حقوق الموظفين ومزاياهم .....
١٧٢	المرتب .....
١٧٣	١ — نوع العمل الذي يقوم به الموظف .....
١٧٤	٢ — المسؤولية التي يتحملها الموظف في عمله .....
١٧٤	٣ — المزايا العينية التي يتمتع بها الموظف .....
١٧٤	٤ — تكاليف المعيشة .....
	٥ — امكانيات الميزانية العامة للدولة ومدى تأثير الاقتصاد القوي
١٧٤	باعتداد المرتبات .....
١٧٥	١ — فرنسا .....
١٧٥	ب — بريطانيا .....
١٧٥	ج — الولايات المتحدة .....
١٧٧	العلاوات .....
١٧٨	المكافآت .....
١٧٩	الترقية .....
١٧٩	١ — الموظفون داخل الهيئة .....
١٨١	٢ — المستخدمون الخارجون عن الهيئة .....
١٨٣	الاجازات .....
١٨٦	المعاش والمكافأة .....
١٨٧	نظام المعاشات في مصر .....
١٨٧	أ — أحكام الرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ .....



صفحة

١٩٠	ب — أحكام القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ .....
١٩٦	التأمين والادخار بالنسبة لعمال الدولة الخارجين عن هيئة العمال ..
١٩٩	تأديب الموظفين .....
١٩٩	ا — النيابة الإدارية .....
١٩٩	ب — مجلس التأديب .....
٢٠٣	أحكام تأديبية عامة .....
٢٠٤	انتهاء الخدمة .....

## الفصل الرابع

### ٢٠٧ في مالية الإدارة العامة

	تمهيد في أن ميزانية الدولة قانون من ناحية وعمل إدارى من
٢٠٨	ناحية أخرى .....
٢١١	الفرع الأول — هيمنة السلطة التنفيذية على اعداد الميزانية .....
٢١١	المبحث الأول — حكمها ومظهرها .....
٢١٥	في إنجلترا .....
٢١٧	في فرنسا .....
٢١٩	في مصر .....
٢٢١	أولا — الايرادات .....
٢٢١	تقدير الايرادات .....
٢٢٢	ثانيا — الماهيات .....
٢٢٢	فرق الماهيات .....
٢٢٢	شكل الميزانية .....
٢٢٤	في الولايات المتحدة .....
٢٢٧	المبحث الثانى — سلطة المجالس النيابية فى شأن تحضير الميزانية
٢٢٧	ا — اشتراك المجالس التشريعية فى عمل لتحضير .....
٢٢٧	في إنجلترا .....
٢٢٨	في الولايات المتحدة .....
٢٢٨	في فرنسا .....

صفحة	
٢٢٩	ب — تقييم حق الاقتراح البرلماني في شأن المصروفات .....
٢٢٩	في انجلترا .....
٢٢٩	في فرنسا .....
٢٣١	في مصر .....
٢٣٥	المبحث الثالث — موعد تحضير الميزانية .....
٢٣٧	المبحث الرابع — شكل مشروع الميزانية .....
٢٣٧	في فرنسا .....
٢٣٧	في انجلترا .....
٢٣٨	في مصر .....
٢٥١	الفرع الثاني — سيادة المجالس النيابية في شأن اعتمادات الميزانية ..
٢٥١	المبحث الأول — ميزانية الدولة ونظام الحكم .....
٢٥١	نبذة تاريخية .....
٢٥٢	في انجلترا .....
٢٥٤	في فرنسا .....
٢٥٥	في مصر .....
	المبحث الثاني — حكمة تسويد البرلمان في شأن الميزانية .....
٢٦٠	مدى سلطة المجالس النيابية في شأن الميزانية .....
٢٥٩	المبحث الثالث — مدى تفاوت سلطة مجلسي البرلمان في
٢٦٥	شأن اعتماد الميزانية .....
٢٦٥	في انجلترا .....
٢٦٧	في فرنسا .....
٢٦٨	في مصر .....
	المبحث الرابع — الاجراءات والقواعد الدستورية المتصلة
٢٦٩	باعتماد الميزانية .....
٢٦٩	الاعتمادات الاضافية .....
٢٧١	المبحث الخامس — مضمون اعتماد البرلمان للميزانية .....
٢٧٥	الفرع الثالث — الرقابة المالية .....
٢٧٧	المبحث الأول — مراقبة التنفيذ ( عرض عام مقارن ) .....

صفحة	
٢٧٧	الرقابة السابقة .....
٢٨١	المبحث الثانى - مراقبة التنفيذ فى مصر .....
٢٨١	أ - ديوان المحاسبة .....
٢٨٦	ب - ضبط الرقابة على التنفيذ الميزانية .....
٢٨٧	ج - المجلس التأديبى للمخالفات المالية .....
٢٩٠	د - الحساب الختامى .....

## الفصل الخامس

### فى مسئولية الإدارة

٢٩٧	الفرع الأول - نظام الشرعية .....
٣٠١	الفرع الثانى - نطاق مسئولية الإدارة .....
٣٠١	المشروعية والمناسبة .....
٣٠١	المسئولية عن أعمال السيادة والمسئولية عن أعمال الإدارة .....
٣٠٣	أساس المسئولية الادارية وحدودها .....
٣٠٧	طرق الرقابة على تصرفات الإدارة .....
٣٠٩	الفرع الثالث - القضاء والإدارة .....
٣٠٩	معنى القضاء والادارى .....
٣٠٩	كيف نشأ القضاء والإدارة .....
٣١٠	مبررات بقاء القضاء الادارى .....
٣١٣	الفرع الرابع - مجلس الدولة المصرى .....
٣١٣	تعريف وتمهيد .....
٣١٥	نبذة عن مجلس الدولة المصرى الحالى .....
٣١٦	أ - القسم القضائى .....
٣١٩	تلخيص .....
٣٢٠	ب - القسم الاستشارى للفتوى والتشريع .....
٣٢٢	حاشية .....













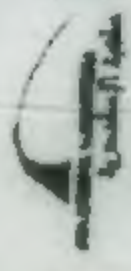


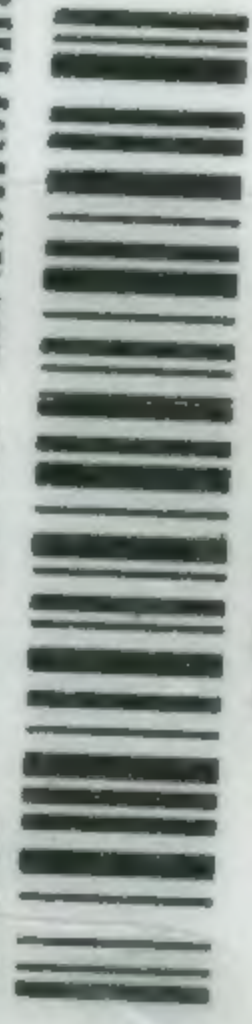








 Bibliotheca Alexandrina



1523090